



ACADEMIA MILITAR

O Gestor de Contrato na GNR: qualificações e critérios de nomeação.

Autora: Aspirante de Administração Militar da GNR Mafalda Petinga Pinto

Orientador: Professor Doutor José Fontes

Coorientador: Major de Administração Militar da GNR Miguel Sousa Reis

Mestrado Integrado em Administração da Guarda Nacional Republicana

Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Lisboa, maio de 2020



ACADEMIA MILITAR

O Gestor de Contrato na GNR: qualificações e critérios de nomeação.

Autora: Aspirante de Administração Militar da GNR Mafalda Petinga Pinto

Orientador: Professor Doutor José Fontes

Coorientador: Major de Administração Militar da GNR Miguel Sousa Reis

Mestrado Integrado em Administração da Guarda Nacional Republicana

Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Lisboa, maio de 2020

EPÍGRAFE

“É com boas práticas, eficiência e transparência que melhor prosseguiremos uma gestão pública sã e cidadã.”

(Alberto Souto de Miranda, 2019)

DEDICATÓRIA

Aos meus avós,
Ilda, António e Alda!

AGRADECIMENTOS

Aproveito este segmento, do presente Relatório Científico, para mostrar o meu reconhecimento pessoal e gratidão às pessoas que de forma direta e/ou indireta, permitiram que o resultado final fosse alcançado.

Ao meu Orientador, Professor Doutor José Fontes, agradeço profundamente por todo o tempo despendido para aconselhamento, orientação e pelo conhecimento partilhado durante esta etapa, foi sem dúvida crucial. Agradeço em especial toda a sua dedicação e empenho, bem como toda a preocupação e motivação que revelou para com a minha pessoa.

Uma palavra de muito apreço ao meu Coorientador, ao Senhor Major de Administração Militar da GNR Miguel Sousa Reis, pela sua disponibilidade, auxílio, transmissão de conhecimentos e opinião crítica, que foram fundamentais para a realização desta investigação.

Ao Senhor Tenente-Coronel Nuno Miguel Casado Alberto, pela forma profissional como exerceu as suas funções como Diretor de Curso da GNR na Academia Militar, zelando constantemente pelos seus alunos.

A todos os entrevistados, uma palavra de especial agradecimento pela disponibilidade, prontidão, conhecimento partilhado e pelas perspetivas de cada um que foram fundamentais nesta investigação.

À Professora Carla Medeiros, agradeço pela disponibilidade, dedicação e colaboração para a realização deste trabalho.

Por fim, agradeço também à minha Família, em particular aos meus pais, avós, irmão e namorado, de quem muito me orgulho, que de uma forma incondicional me apoiaram ao longo de todo este percurso, pelos exemplos que representaram e por toda a força, motivação e amor demonstrados.

A todos, o meu profundo agradecimento!

RESUMO

A recente figura de Gestor de Contrato, consagrada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto e imposta legalmente a partir do dia 1 de janeiro de 2018, obrigou a Guarda Nacional Republicana a realizar as devidas adaptações de forma a integrar esta nova figura.

A presente investigação, subordinada ao tema “O Gestor de Contrato na GNR: qualificações e critérios de nomeação”, tem como objetivo geral analisar as qualificações e critérios de nomeação dos Gestores de na GNR

Neste sentido, considera-se pertinente o objeto da presente investigação não só devido à referida inovação, mas também pela reduzida informação relativa à materialização de tal figura e pela importância que a contratação pública representa para a Instituição. Além do mais, a escassez de estudos nesta área torna a presente investigação num desafio para a GNR.

Destarte, foi seguida uma abordagem qualitativa, tendo sido adotado por sua vez um raciocínio dedutivo desenvolvendo-se a presente investigação segundo um pensamento lógico do geral para o particular.

A recolha de dados foi realizada através de uma análise documental e ainda aplicados inquéritos por entrevista, nomeadamente entrevistas semiestruturadas, de forma a compreender os aspetos que influenciam ou podem influenciar as qualificações e os critérios de nomeação e seguidamente apurá-los quanto aos Gestores de Contrato da GNR.

Os resultados obtidos revelam que se for tido em conta as qualificações dos militares e a aplicação consequente dos critérios de nomeação para a função de Gestor do Contrato, irá proporcionar um acompanhamento da execução do contrato mais rigoroso e adequado a cada tipo de objeto do contrato.

Concluiu-se ainda com a investigação, que tais qualificações são tidas em consideração de diferentes formas dependendo da Unidade/Estabelecimento/Órgão, bem como, os critérios de nomeação, ainda que existam estes não se encontram definidos de forma padronizada na Instituição, podendo neste sentido sofrer ajustes e melhorias de forma a maximizar o referido acompanhamento.

Palavras-chave: Gestor do Contrato; Contratação Pública; Qualificações; Critérios de nomeação; Guarda Nacional Republicana.

ABSTRACT

The recent role of Contract Manager established by DL nº 111-B/2017, 31st August and legally due starting January 1st, 2018, compelled the Republic National Guard to perform the adequate adaptations to integrate the new role.

The main goal of the current study with the topic “The contract manager in the GNR: qualifications and nomination criteria” is to analyse qualifications and nomination criteria of Contract Managers in the “GNR”.

In this sense, this study is important, not only because of its innovation, but also due to the lack of information regarding the materialization of the role and the importance that Public Contracting has for the Institution. Furthermore, due to the shortage of studies in this area, the current investigation is a challenge to the “GNR”.

Thus, a qualitative approach was followed, and a deductive rationale was adopted to develop the current investigation according to logic thought (general to particular). The data collection was accomplished through document analysis and inquiries by interview, mainly semi structured interviews, in order to understand the aspects that influence or might influence the qualifications and nomination criteria and then canvass them regarding “GNR” Contract Managers.

The results reveal that, if taken into consideration the military qualifications and the consequent application of nomination criteria for the role of Contract Manager, this will provide a more rigorous and adequate monitoring of the contract performance and each type of contract object.

The investigation helped to conclude that these qualifications are taken into consideration in varying forms, depending on the military structure (“unidade/estabelecimento/órgão”), as well as the nomination criteria, though these are not equally defined in the Institution so they may adjusted and improved to maximize the referred monitoring.

Keywords: Contract Manager; Public Contracting; Qualifications; Nomination Criteria; Republic National Guard.

ÍNDICE GERAL

EPÍGRAFE.....	i
DEDICATÓRIA.....	ii
AGRADECIMENTOS	iii
RESUMO.....	iv
ABSTRACT	v
ÍNDICE GERAL	vi
ÍNDICE DE FIGURAS	viii
ÍNDICE DE QUADROS	ix
LISTA DE APÊNDICES E ANEXOS	xi
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS.....	xii
INTRODUÇÃO	1
PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	5
CAPÍTULO 1 A CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM CONTEXTOS EUROPEU E NACIONAL	5
1.1. Enquadramentos legais comunitário e nacional	5
1.2. Âmbitos de aplicação objetivo e subjetivo do Código dos Contratos Públicos...	7
1.3. A formação de um contrato público sujeito ao Código dos Contratos Públicos	8
1.4. A execução de um contrato público sujeito ao Código dos Contratos Públicos	19
CAPÍTULO 2 O GESTOR DE CONTRATO NO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS.....	24
2.1. Fundamentos subjacentes à construção da figura do Gestor do Contrato	24
2.2. As competências do Gestor do Contrato atribuídas pelo Código dos Contratos Públicos	25
2.3. Critérios para a nomeação do Gestor do contrato	27
2.4. Responsabilidade do Gestor do Contrato no exercício de funções	30
2.5. A formação do Gestor de contrato	31
PARTE II – ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO E TRABALHO DE CAMPO.....	33
CAPÍTULO 3 METODOLOGIA, MÉTODOS E MATERIAIS.....	33
3.1. Problema, questão e objetivo da investigação	33
3.2. Abordagem e método da investigação	34

3.3.	Técnicas de recolha de dados e instrumento de medida	35
3.4.	Entrevistas	36
3.5.	Amostragem: composição e justificação	36
3.6.	Tratamento de dados.....	39
CAPÍTULO 4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS		
41		
4.1.	Competências/poderes dos Gestores de Contrato	41
4.2.	Formação e conhecimentos dos Gestores do Contrato necessários ao desempenho das suas funções	43
4.3.	Aspetos que influenciam na nomeação do Gestor do Contrato na GNR	46
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES		50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		56
APÊNDICE		I
APÊNDICE A – Causas de Exclusão das propostas pela análise material.....		I
APÊNDICE B – Causas de Exclusão das propostas pela análise Formal		II
APÊNDICE C – Modelo de análise da investigação		III
APÊNDICE D – Carta de apresentação e guião de entrevista.....		I
APÊNDICE E – Relação entre as questões derivadas, questões da entrevista e respetivas Categorias		IV
APÊNDICES F – Caracterização dos Entrevistados.....		V
APÊNDICES G – Quadros de Análise das Respostas às Entrevistas		VII

ÍNDICE DE FIGURAS

INTRODUÇÃO

Figura n.º 1 – Estrutura da parte textual da investigação	4
---	---

ÍNDICE DE QUADROS

INTRODUÇÃO

Quadro n.º 1 – Objetivos Específicos de Investigação.....	3
Quadro n.º 2 – Tarefas a desenvolver pela entidade adjudicante na fase do “Início do procedimento”.....	9
Quadro n.º 3 – Prazo mínimo para a apresentação de propostas no âmbito do procedimento pré-contratual “Concurso Público”.....	12
Quadro n.º 4 – Caracterização (simplificada) dos entrevistados.....	38
Quadro n.º 5 – Características profissionais do Gestor do Contrato.....	41
Quadro n.º 6 – Métodos e/ou técnicas classificadas por categoria de execução.....	44
Quadro n.º 7 – Causas de exclusão das propostas pela análise material.....	i
Quadro n.º 8 – Causas de exclusão das propostas pela análise formal.....	ii
Quadro n.º 9 – Modelo da análise da investigação.....	iii
Quadro n.º 10 – Relação entre as questões derivadas, as questões da entrevista e respectivas categorias.....	iv
Quadro n.º 11 – Caracterização dos entrevistados.....	v
Quadro n.º 12 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 1.....	vii
Quadro n.º 13 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 2.....	viii
Quadro n.º 14 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 3.....	ix

Quadro n.º 15 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 4.....	x
Quadro n.º 16 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 5.....	xii
Quadro n.º 17 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 6.....	xiii
Quadro n.º 18 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 7.....	xiv
Quadro n.º 19 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 8.....	xv
Quadro n.º 20 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 9.....	xvi
Quadro n.º 21 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 10.....	xvii

LISTA DE APÊNDICES E ANEXOS

APÊNDICES

Apêndice A	Causas de exclusão das propostas pela análise material
Apêndice B	Causas de exclusão das propostas pela análise formal
Apêndice C	Modelo de análise da investigação
Apêndice D	Carta de Apresentação e Guião da Entrevista
Apêndice E	Relação entre as Questões Derivadas, Questões da Entrevista e respetivas categorias
Apêndice F	Caracterização dos Entrevistados
Apêndice G	Quadros de Análise das Respostas às Entrevistas

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

al.	Alínea(s)
CARI	Comando de Administração e Recursos Internos
CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Comunidade Europeia
Cfr.	Confrontar
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DCSI	Direção de Comunicações e Sistemas de Informação
DGAJ	Direção-Geral da Administração da Justiça
DIE	Direção de Infraestruturas
DL	Decreto-Lei
DMT	Divisão de Manutenção e Transportes
DPIE	Divisão de Programação de Infraestruturas e Equipamentos
DR	Divisão de Reabastecimento
DRL	Direção de Recursos Logísticos
e.g.	<i>“exempli gratia”</i>
et al.	<i>“et alia”</i>
GNR	Guarda Nacional Republicana
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção
IUM	Instituto Universitário Militar
LPIEFSS	Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança
n.º	Número
OE	Objetivo(s) específico(s)
OG	Objetivo geral
p.	Página
pp.	Páginas
QC	Questão Central
QD	Questão(ões) Derivada(s)

QE	Questões da Entrevista
RCFTIA	Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada
RFEI	Repartição de Fardamento e Equipamento Individual
RMAS	Repartição de Material e Aquartelamento e Subsistências
SALP	Secção de Aprovisionamento, Logística e Património
s/d	Sem data
SRLF	Secção de Recursos Logísticos e Financeiros
SSGNR	Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana
TContas	Tribunal de Contas
TIA	Trabalho de Investigação Aplicada
UE	União Europeia
U/E/O	Unidade/Estabelecimento/Órgão
UEPS	Unidade de Emergência de Proteção e Socorro
UI	Unidade de Intervenção
USHE	Unidade de Segurança e Honras do Estado

INTRODUÇÃO

O presente Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada (RCFTIA) enquadra-se na estrutura curricular respeitante ao ciclo de estudos do Mestrado integrado em Administração da Guarda Nacional Republicana (GNR ou Guarda) e representa o término do mesmo, estando subordinado ao tema: “O Gestor de Contrato na GNR: qualificações e critérios de nomeação”.

Neste âmbito, o grau de Mestre é obtido através da elaboração, apresentação e defesa de um Trabalho de Investigação Aplicada (TIA) relativamente a uma especialização de natureza académica. Este tem como finalidade¹ a aplicação das competências adquiridas ao longo de quatro anos de formação teórica, bem como, o desenvolvimento de capacidades e métodos de raciocínio, com recurso à investigação de conteúdos teóricos com aplicação em contexto profissional, considerados pertinentes para a GNR.

A presente investigação desenvolve um estudo sobre a figura do Gestor de Contrato na GNR centrado nas suas qualificações e critérios de nomeação, com o propósito de ressaltar a pertinência do papel que este passou a deter no âmbito da contratação pública desenvolvida por tal Instituição castrense.

Neste desiderato, porque a figura do Gestor do contrato carece de enquadramento no seio do regime jurídico aplicável à contratação pública, a investigação que nas páginas seguintes se detalhará impõe a análise (ainda que breve e sumária) deste.

No que respeita ao conhecimento desenvolvido sobre a contratação pública, esta matéria tem vindo a ser explorada por diversos autores (e.g., Gonçalves, 2008; Amaral, 2011) tendo, atualmente, um espectro mais alargado relativamente ao seu estado de arte motivado pela constante e célere evolução (e.g., Sánchez, 2020). Concomitantemente, existem outros autores com relevantes contributos neste tema (e.g., Estorninho, 2013; Almeida, 2015). Por outro lado, a temática referente ao Gestor de Contrato é algo muito recente² estando por isso pouco aprofundada, ainda que já existam alguns autores debruçados na mesma (e.g., Matos, 2019).

Segundo Sánchez (2020a), a contratação pública é um tema que ganhou visibilidade nos últimos anos dada a evolução das economias em âmbito internacional e nacional,

¹ Cfr. <https://academiamilitar.pt/administracao-da-guarda-nacional-republicana.html>, acedido em 13 de abril de 2020, pelas 16h24min.

² A figura do Gestor do Contrato vigora no ordenamento jurídico nacional somente desde o dia 01 de janeiro de 2018, dada de entrada em vigor das alterações impostas pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, ao Código dos Contratos Públicos.

nomeadamente, a complexidade jurídica quanto à elaboração e execução de contratos. Além do mais, importa realçar que o primeiro diploma no ordenamento jurídico português, que estabeleceu a disciplina aplicável à contratação pública, surgiu em 2008 (Decreto-Lei (DL) n.º 18/2008, de 29 de janeiro) e o mesmo só foi revisto em 2017 (DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto), sendo introduzidas novas alterações pelo legislador, resultando num “novo” regime jurídico.

Neste contexto, e atendendo ao facto de os organismos do Estado utilizarem o erário público para realizar a atividade de contratação pública, a mesma torna-se “cada vez mais relevante para a vida das instituições públicas e, por essa via, para a prossecução do interesse público”³ (Pais & Ministro, 2014, p.6). Deste modo, é crucial que as práticas contratuais desenvolvidas pelas instituições contribuam para a transparência dos procedimentos, garantindo a boa gestão dos dinheiros públicos. É neste sentido que surge uma das novidades do DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, a figura do Gestor de Contrato.

O gestor do contrato tem um papel fundamental na gestão da execução dos contratos, mormente, no controlo dos mesmos relativamente ao acompanhamento, análise e deteção de erros e incumprimentos (Tavares, 2018). Por conseguinte, cabe ao Gestor de Contrato implementar medidas procedimentais no que respeita ao acompanhamento dos contratos públicos, bem como, apresentar soluções aos problemas identificados pelo mesmo. Perante tal desiderato, as instituições devem reajustar a sua estrutura organizacional por forma a acolher na sua atividade contratual esta nova exigência.

Contudo, é notório a existência de algumas lacunas relativamente à materialização desta figura e do seu papel no decorrer da execução de um contrato. Por este motivo, a presente investigação torna-se pertinente e relevante para a GNR dada a importância que esta área tem para a Instituição no que tange aos contratos públicos que celebra. Além do mais, e atendendo ao supracitado, a contratação pública sofreu alterações recentemente, sendo por isso necessário explorar tal atualização e aplicabilidade no que respeita à figura do Gestor de Contrato, tendo em conta o contexto organizacional da GNR.

Por outro lado, tendo em conta que é uma Instituição com valores e missão bem definidos e a qual se caracteriza por preservar os mesmos, é de todo conveniente a adoção e utilização de meios que preconizem os princípios da transparência, igualdade e boa gestão pública.

³ Afirmção reforçada pela Recomendação (UE) n.º 2017/1805, da Comissão, de 03 de outubro, que apela à profissionalização do comprador público.

Neste âmbito, o presente trabalho aspira a contribuir com uns singelos contributos acerca das qualificações e critérios de nomeação do Gestor de Contrato em utilização na GNR, bem como, aquelas que poderão vir a ser requeridas e implementados, respetivamente. Assim, a necessidade de concretizar uma investigação neste domínio, que atualmente se revela de extrema importância nas organizações públicas devido ao “impacto decisivo que a atividade contratual pública apresenta sobre o [seu] funcionamento” (Sánchez, 2020a, p.9), advém da inexistência de investigações anteriores, existindo assim uma lacuna no que respeita a estudos sobre o tema em causa.

A presente investigação irá concretizar-se, do ponto de vista prático, através da aplicação do estudo a militares da GNR que se encontram diretamente ligados à área da contratação pública, e em simultâneo tenham exercido a função de Gestor de Contrato, por forma a compreender as lacunas existentes nestas matérias, tendo por base o seu conhecimento empírico.

Após ter sido realizado um enquadramento e consequente contextualização da investigação, razão de pertinência no domínio da especialização referida e para a instituição em causa, torna-se importante levantar a questão central (QC) da investigação, sendo esta “concebida como um elemento iniciador de um percurso de descoberta e assumida como fio condutor da pesquisa” (Cunha, 2012, p.60). Neste sentido, pretende-se responder, no término do presente trabalho, à seguinte questão: **“Quais as qualificações e critérios de nomeação dos Gestores do Contrato celebrados pela GNR?”**, visando atingir o objetivo geral (OG) definido: **“Analisar as qualificações e critérios de nomeação dos Gestores de Contrato na GNR”**.

De modo a alcançar o OG da investigação, foi necessário estabelecer objetivos específicos (OE), que “têm função intermediária e instrumental, permitindo, de um lado, atingir o objetivo geral e, de outro, aplicá-lo a situações particulares” (Marconi & Lakatos, 2003, p.219), possibilitando um seguimento lógico e sequencial durante a mesma. Os quatro OE determinados são os seguintes (Quadro n.º 1):

Quadro n.º 1 – Objetivos específicos da investigação

OE₁	Identificar as competências/poderes que deverão deter os Gestores do contrato.
OE₂	Apresentar as qualificações dos Gestores do Contrato celebrados pela GNR.
OE₃	Caracterizar os critérios em uso na GNR para a nomeação de Gestores do contrato.
OE₄	Apresentar os serviços da GNR vocacionados para auxiliar os Gestores do contrato.

Fonte: Elaboração própria

No que respeita à parte textual da presente investigação (Figura n.º 1), em que se pretende atingir os objetivos previamente definidos e dar resposta à QC levantada, encontra-se estruturada em duas partes, cujo raciocínio definido parte do geral para o particular. A mesma inicia-se com a introdução, seguida da Parte I, que apresenta o enquadramento teórico, constituída por dois capítulos: (1) A contratação pública em contexto europeu e nacional; e (2) O Gestor de Contrato no código dos contratos públicos. Por sua vez a Parte II, que diz respeito à metodologia da investigação e trabalho de campo, constitui-se por dois capítulos: (3) Metodologia, métodos e materiais; e (4) Apresentação, análise e discussão de resultados. Por fim, são apresentadas as conclusões e recomendações resultantes da investigação.

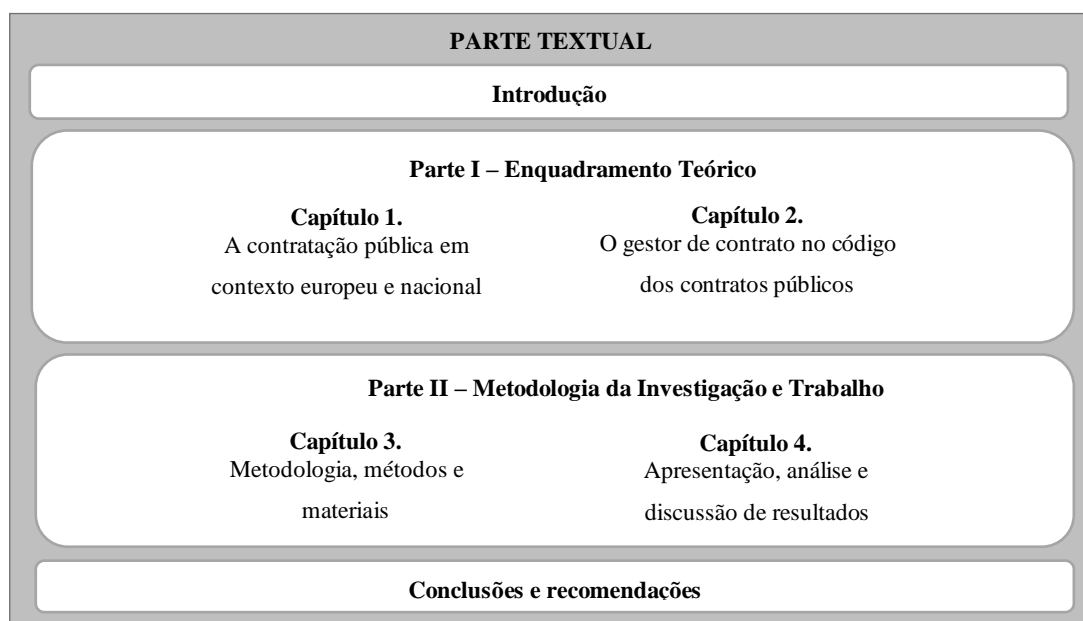


Figura n.º 1 – Estrutura da parte textual da investigação

Fonte: Elaboração própria

Importa a este ponto realçar que a presente investigação contém uma parte pós-textual constituída por diversos Apêndices e Anexos, sendo os Apêndices elaborados pelo autor e cujo seu objetivo é complementar os assuntos abordados na parte textual, por forma a proporcionar uma melhor compreensão ao leitor.

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

CAPÍTULO 1

A CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM CONTEXTOS EUROPEU E NACIONAL

1.1. Enquadramentos legais comunitário e nacional

A contratação pública é o instrumento utilizado pelas entidades públicas para a aquisição de bens, serviços ou empreitadas de obras públicas com vista à satisfação das necessidades destas, enquanto requisito essencial à prossecução do interesse público que constitui a sua génese (C. Silva, 2018; European Commission, [s/d]).

Neste quadro, a supracitada contratação carece da utilização do orçamento público para a realização do bem comum, devendo-se por isso ter em consideração os princípios⁴ da legalidade, justiça e transparência (Pinheiro, 2011; C. Silva, 2018).

Neste desiderato, poder-se-á afirmar que a atividade contratual não poderá ser encarada apenas como “um sistema de contratação de bens e serviços”, mas sim como “um motor de políticas públicas (...) [devendo] ser utilizada como um instrumento estratégico para promover esses objetivos” (Coelho, 2018, p.4), factualidade que encontra reflexo no considerando n.º 5 da Diretiva 2004/18/CE⁵ e no considerando n.º 12 da Diretiva 2004/17/CE⁶, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, diplomas comunitários que foram transpostos para o ordenamento jurídico nacional através do Decreto-Lei (DL) n.º 18/2008, de 29 de janeiro, diploma nacional por meio do qual se aprovou o Código dos Contratos Públicos (CCP ou Código).

Sem prejuízo da caracterização que nos subcapítulos seguintes se fará, o CCP teve como objetivos: (i) sistematizar e uniformizar as regras dispersas relativas à matéria de contratação pública e à execução dos contratos administrativos; e (ii) modernizar toda a legislação referente aos procedimentos contratuais, o que é corroborado por Correia (2017)

⁴ Vide artigos 3.º e ss. do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

⁵ Relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, alteradas pela Diretiva n.º 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de setembro, e posteriormente retificadas pela Diretiva n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e da Comissão, de 16 de novembro.

⁶ Relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, alteradas pela Diretiva n.º 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de setembro, e posteriormente retificadas pela Diretiva n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e da Comissão, de 16 de novembro.

e por C. Silva (2018), sendo que este último refere que o CCP de 2008 aglomera matérias dispersas em diversos diplomas legais, sendo os mais relevantes: o DL n.º 59/99, de 2 de março, referente a empreitadas de obras públicas; o DL n.º 197/99, de 8 de junho, relativo a bens e serviços e o DL n.º 223/2001, de 9 de agosto, respeitante aos setores especiais.

No que há modernização dos procedimentos contratuais respeita, destaca-se a substituição gradual do papel nos atos contratuais pela contratação pública eletrónica, nos termos expressos no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

Na tentativa de acompanhar as alterações socioeconómicas nacionais e comunitárias, o CCP foi sendo objeto de retificações e alterações legislativas que se discriminam: (i) Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março; (ii) Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro; (iii) DL n.º 223/2009, de 11 de setembro; (iv) DL n.º 278/2009, de 2 de outubro; (v) Lei n.º 3/2010, de 27 de abril; (vi) DL n.º 131/2010, de 14 de dezembro; (vii) Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro; (viii) DL n.º 149/2012, de 12 de julho; (ix) DL n.º 214-G/2015, de 2 de outubro; (x) DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto; (xi) Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro; (xii) Declaração de Retificação n.º 42-A/2017, de 30 de novembro; (xiii) DL n.º 33/2018, de 15 de maio; (xiv) DL n.º 170/2019, de 04 de dezembro.

Importa a este ponto realçar que as alterações legislativas operadas pelos diplomas discriminados nos números (x) e seguintes tiveram a sua génese na obrigatoriedade de transposição para o ordenamento nacional das Diretivas n.ºs 2014/23/UE⁷, 2014/24/UE⁸ e 2014/25/UE⁹, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, assim como da Diretiva n.º 2014/55/UE¹⁰, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril.

Por último, tendo em consideração o teor da Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020¹¹, de 19 de março de 2020, as alterações operadas ao CCP pelo DL n.º 170/2019 terão de ser entendidas por não existentes.

⁷ Relativa à adjudicação de contratos de concessão.

⁸ Revoga a Diretiva n.º 2004/18/CE, de 31 de março do Parlamento Europeu e do Conselho.

⁹ Revoga a Diretiva n.º 2004/17/CE, de 31 de março, do Parlamento Europeu e do Conselho.

¹⁰ Respeitante à faturação eletrónica nos contratos públicos. Para melhores desenvolvimentos sobre o tema da faturação eletrónica nos contratos públicos recomenda-se a leitura do DL n.º 123/2018, de 28 de dezembro e da Portaria n.º 289/2019, de 05 de setembro.

¹¹ Diploma que determinou a cessação da vigência do DL n.º 170/2019, de 04 de dezembro, tendo repristinado, por conseguinte, as normas por este revogadas.

1.2. Âmbitos de aplicação objetivo e subjetivo do Código dos Contratos Públicos

A delimitação do âmbito de aplicação assenta nas perspetivas subjetiva e objetiva da lei, que no caso do CCP se encontram, respetivamente, no Título I da Parte I e no Título I da Parte II.

Tal como Correia (2017, p.12) refere, é no Título I de ambas as Partes acima mencionadas, que se expressam “os principais elementos normativos de ordem subjetiva e objetiva que permitem alcançar com rigor o âmbito de aplicação do Código”.

Neste seguimento, o âmbito de aplicação subjetivo diz respeito ao tipo de entidades a que se aplica o CCP e o âmbito de aplicação objetivo é referente ao tipo de contratos que são por ele regulados (Pinheiro, 2011).

No que respeita ao âmbito de aplicação subjetivo, “todas as pessoas coletivas que sejam consideradas entidades adjudicantes¹² são obrigadas a cumprir o estabelecido no CCP” (Programa Operacional inclusão social e Emprego [POISE], 2018, p.8), sendo consideradas como tal, as entidades que se enquadrem no disposto no artigo 2.º, no artigo 7.º e no artigo 275.º, todos do CCP.

Cruzando a atenção nas entidades adjudicantes a que aludem as normas supracitadas com o objeto da presente investigação individual, destacam-se as entidades adjudicantes discriminadas no n.º 1 do artigo 2.º do CCP, mormente, naquela a que se refere a alínea (al.) a) do n.º 1 do artigo 2.º do CCP (o Estado), em razão do exposto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro, diploma que aprovou a orgânica da Guarda Nacional Republicana (GNR).

Face ao enquadramento legal acima aludido, a título de síntese, conclui-se que a GNR se caracteriza por ser uma entidade adjudicante nos termos da al. a) do n.º 1 do artigo 2.º do CCP, particularidade que torna mais exigente o desenvolvimento da tramitação procedimental imposta pelo CCP conforme se demonstrará no subcapítulo dedicado a este efeito.

No que tange ao âmbito de aplicação objetivo do CCP, o mesmo encontra-se recortado, pela positiva, no artigo 16.º do CCP e pela negativa, no n.º 1 do artigo 5.º¹³ do

¹² O conceito de entidade adjudicante é aplicado na fase de formação dos contratos públicos, tomando esta a designação de contraente público na fase de execução destes, conforme expressam, respetivamente, os artigos 2.º e 3.º do CCP.

¹³ A este propósito o autor Pedro Fernández Sánchez refere, na p. 137 do livro “Direito da Contratação Pública – Volume I”, que: “Apesar de estar (...) inserido num artigo que enuncia exceções à aplicação do regime de contratação pública e de, por isso, estar redigido na negativa, o n.º 1 do artigo 5.º enuncia o requisito que permite verdadeiramente delimitar (pela positiva) o alcance dos procedimentos pré-contratuais de direito

mesmo Código, cuja análise hermenêutica permite concluir que este engloba todos os contratos a celebrar “(...) cujo objeto abranja prestações que estão ou sejam suscetíveis de estar submetidos à concorrência de mercado (...)” (cfr. n.º 2 do artigo 16.º do CCP), de que são exemplos¹⁴: (i) as empreitadas e concessão de obras públicas; (ii) a concessão de serviços públicos e contratos afins; (iii) a locação ou aquisição de bens móveis; (iv) a aquisição de serviços; e (v) os contratos de sociedade.

Sem prejuízo do exposto no parágrafo anterior, constitui uma derrogação total ao conteúdo do mesmo os contratos a que se refere o artigo 4.º¹⁵ do CCP e uma derrogação parcial os contratos a que se referem os artigos 5.º, 5.º-A e 6.º-A, todos do CCP¹⁶, devendo contudo, estes últimos, observar o exposto no artigo 5.º-B do mesmo Código.

Por último, para a celebração de qualquer contrato público regulado pelo CCP, qualquer entidade adjudicante tem à sua disposição, com as limitações legalmente estabelecidas, a possibilidade de adotar um dos seguintes procedimentos pré-contratuais¹⁷: (i) ajuste direto; (ii) consulta prévia; (iii) concurso público; (iv) concurso limitado por prévia qualificação; (v) procedimento de negociação; (vi) diálogo concorrencial; e (vii) parceria para a inovação.

No âmbito da presente investigação individual, ter-se-á por referência o *iter* procedimental – geral e particular – do procedimento “concurso público”, enquanto procedimento pré-contratual que maximiza o patrocínio dos princípios da concorrência e da igualdade de tratamento a que se refere, entre outros, o n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP¹⁸.

1.3. A formação de um contrato público sujeito ao Código dos Contratos Públicos

A satisfação de uma necessidade pública por recurso à via contratual impõe primariamente à entidade pública que dela carece, a realização de um juízo de prognose tendente à ponderação se tal via é aquela que melhor a satisfaz.

público, na medida em que esclarece qual é a *raison d'être* primária do Direito de Contratação Pública: a promoção da concorrência de mercado”.

¹⁴ Vide n.º 2 do artigo 16.º do CCP.

¹⁵ Aos contratos discriminados no artigo 4.º do CCP não lhes é aplicável o CCP.

¹⁶ Aos contratos discriminados nos artigos 5.º, 5.º-A e 6.º-A, todos do CCP, somente ficam dispensados de aplicação da Parte II de tal Código sendo-lhes, por conseguinte, aplicável o disposto nas Partes I, III, IV e V do mesmo.

¹⁷ Vide n.º 1 do artigo 16.º do CCP.

¹⁸ Para melhor compreensão da função dos princípios no direito de contratação pública, sem prejuízo de outros autores, recomenda-se a leitura do exposto por Pedro Fernández Sánchez da pp. 51 à 117 da obra citada e o exposto por Cláudia Viana em “Os Princípios Comunitários na Contratação Pública”.

Neste contexto, acompanha-se o exposto pelo autor Gonçalves, que se transcreve:

“(…) Quer dizer, a decisão de contratar deve ser tomada no contexto de um procedimento racional e consistente, não podendo concluir-se que o simples facto de se detetar a presença de uma necessidade da entidade adjudicante envolve, se mais, uma exigência de contratação fora de portas. Impõe-se, portanto, a correta operação de identificação e avaliação das necessidades a satisfazer, mas, além disso, a formulação de um correto juízo sobre a adequação, no caso, de uma solução *contracting out*” (2018a, pp.420-421).

Neste contexto, resultando de tal juízo que o recurso à contratação externa é a via que melhor satisfaz o interesse público, realça-se que “a fase da formação do contrato [público] decorre desde que é tomada a decisão de contratar até ao momento em que o contrato é celebrado” (C. Silva, 2018, p.45), sendo que o mesmo será expressar que a celebração de um contrato público regulado pelo CCP deverá observar previamente o cumprimento do *iter* procedimental prescrito por tal Código, sendo este decomposto (genericamente) em oito fases: (1) Início do Procedimento; (2) Apresentação de Propostas; (3) Análise e avaliação das propostas; (4) Adjudicação; (5) Habilitação; (6) Prestação da caução e confirmação de compromissos de terceiros; (7) Celebração do contrato, e por último (8) Relatórios.

Subsequentemente, tendo sido celebrado o contrato público, terá início a sua execução material e financeira, temática que conhecerá os necessários desenvolvimentos no âmbito do objeto da presente investigação individual no subcapítulo que se segue.

1. Fase “Início do procedimento”:

A fase que ora se analisa ocorre no seio da entidade adjudicante, sendo tal fase caracterizada (genericamente) pela realização das tarefas que se indicam no Quadro n.º 2:

Quadro n.º 2 – Tarefas a desenvolver pela entidade adjudicante na fase “Início do Procedimento” (1/2)

Tarefas a desenvolver	Observações
Densificação das especificações técnicas.	Vide artigo 49.º e anexo VII do CCP.
Determinação das condições de fornecimento em termos de prazo, frequência e local(ais) de entrega/prestação do serviço.	Pelo exposto no n.º 11 do artigo 42.º do CCP, estes aspetos poderão ser submetidos ou subtraídos à concorrência.
Determinação das condições de pagamento a oferecer ao operador económico.	Vide artigo 299.º do CCP e artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 62/2013, de 10 de maio.

Fonte: Elaboração Própria

Quadro n.º 2 – Tarefas a desenvolver pela entidade adjudicante na fase “Início do Procedimento” (2/2)

Tarefas a desenvolver	Observações
Determinação das unidades orgânicas da entidade adjudicante que serão beneficiárias do objeto do contrato a celebrar.	Vide artigo 46.º-A do CCP.
Identificação dos elementos que constituirão o júri do procedimento (caso seja legalmente imposto a existência deste).	Vide artigos 67.º a 69.º do CCP e artigos 69.º a 76.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).
Determinação do critério de adjudicação a utilizar no decurso do procedimento a desenvolver.	Vide artigos 74.º, 75.º, al. b) n.º 2 do artigo 115.º ¹⁹ , 139.º ²⁰ e a al. q) n.º 1 artigo 164.º ²¹ , todos do CCP.
Determinação dos documentos de habilitação a apresentar, sem prejuízo dos legalmente exigidos.	Vide artigos 81.º a 87.º-A do CCP.
Determinação da necessidade de ser prestada uma caução.	Vide artigos 88.º a 91.º do CCP.
Determinação da necessidade de ser dispensada a celebração de contrato escrito.	Vide artigos 94.º a 96.º do CCP.

Fonte: Elaboração Própria

Concomitantemente, havendo lugar ou não à celebração de um contrato escrito, importa também que a entidade adjudicante estabeleça, pelo menos, os critérios que presidirão à nomeação do Gestor do Contrato a que se refere o artigo 290.º-A do CCP, figura que se analisará futuramente.

Ainda abrangida pela fase “Início do procedimento” a entidade adjudicante, na figura do órgão competente para a decisão de contratar²² a que se refere o artigo 36.º do CCP terá de tomar as seguintes decisões: (i) pedido de emissão de pareceres prévios²³, quando legalmente impostos; (ii) decisão de contratar e de autorização da despesa; (iii) decisão de escolha do procedimento e (iv) decisão de aprovação das peças do procedimento²⁴.

A decisão de escolha do procedimento poderá ser realizada com base no (i) valor do contrato (artigos 17.º a 22.º todos do CCP, conjugados com o Regulamento Delegado (UE)

¹⁹ No caso da Consulta Prévia.

²⁰ No caso do procedimento de “Concurso Público”.

²¹ No caso do procedimento de “Concurso Limitado por Prévia Qualificação”.

²² Órgão ou entidade com competência própria ou delegada para autorizar a realização da despesa pública inerente ao contrato a celebrar.

²³ A título de exemplo, no âmbito das tecnologias de informação e comunicação, vide o Decreto-Lei n.º 107/2012, de 18 de maio, na sua redação atual e no âmbito da aquisição de serviços vide o artigo 64.º da Lei do Orçamento do Estado de 2020 (Lei n.º 2/2020, de 31 de março).

²⁴ As peças do procedimento encontram-se descritas no n.º 1 do artigo 40.º do CCP. A este propósito chama-se à colação a Portaria n.º 859/2009, de 21 de agosto, diploma que procedeu à aprovação do formulário de caderno de encargos relativo aos contratos de empreitadas de obras públicas.

n.º 2019/1828 da Comissão de 30 de outubro de 2019), com base em (iii) critérios materiais (artigos 23.º a 27.º-A do CCP) ou com base em (iii) legislação especial, de que constitui exemplo, o DL n.º 10-A/2020, de 13 de março²⁵.

2. Fase “Apresentação de propostas”:

A presente fase decorre, regra geral, durante o período livremente fixado pela entidade adjudicante, com respeito pelos limites mínimos estipulados pelo CCP²⁶.

A fixação de tal prazo, deve ter-se em consideração o tempo necessário à elaboração da proposta, dependendo este último da (i) da natureza, (ii) das características, (iii) do volume, (iv) da complexidade das prestações do objeto do contrato a celebrar²⁷, assim como (v) da necessidade de prévio conhecimento do local ou de equipamentos²⁸.

Reiterando-se o exposto acima, tomando-se por referência o procedimento pré-contratual “concurso público”, o prazo mínimo que poderá ser fixado para a apresentação de propostas varia em função de dois requisitos: (i) o valor do contrato²⁹ e (ii) o objeto do contrato, factualidade que melhor se explicita na tabela seguinte.

Realça-se que por força do exposto no artigo n.º 3 do artigo 470.º do CCP, o prazo fixado para a apresentação de proposta se conta em dias seguidos (“(...) não se suspendendo nos sábados, domingos e feriados”), assim como os “(...) prazos parciais que correspondam a *fracções* dos prazos de apresentação das propostas (...)”, como “(...) a apresentação de pedidos de esclarecimentos e a respectiva resposta pela entidade adjudicante (...) (artigos 50.º e 166.º)³⁰; (...) o requerimento para a classificação de documentos sigilosos de propostas (...) (artigo 66.º)³¹” (Sánchez, 2020a, p.520).

Os demais prazos referentes às oito fases acima discriminadas (Quadro n.º 3) contam-se nos termos do artigo 87.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), não lhes

²⁵ Diploma que estabeleceu medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID 19, tendo sido retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-B/2020, ratificado pela Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março e alterado pelo DL n.º 10-E/2020, de 24 de março.

²⁶ Vide n.º 1 do artigo 63.º do CCP.

²⁷ Em especial dos aspetos da execução submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, na definição dada pela primeira parte do n.º 11 do artigo 42.º do CCP.

²⁸ Sánchez (2020a) sugere que na determinação do prazo para a apresentação de propostas dever-se-á igualmente ter em consideração a realização de Consultas Preliminares ao mercado, possibilidade conferida pelo artigo 35.º-A do CCP.

²⁹ Alude-se aqui aos procedimentos cuja fundamentação da sua escolha assenta em função do valor do contrato a que se referem os artigos 17.º a 22.º do CCP, repete-se.

³⁰ Normas referentes ao CCP.

³¹ Idem.

sendo aplicável o disposto no artigo 88.º do mesmo Código (cfr. n.º 1 do artigo 470.º do CCP).

Quadro n.º 3 – Prazo mínimo para a apresentação de propostas no âmbito do procedimento pré-contratual “concurso público”

Objeto do contrato	Valor do contrato em fundamentação legal	Valor do contrato em €	Prazo mínimo para a apresentação de propostas
Locação ou aquisição de bens móveis ou aquisição de serviços	Inferior ao constante nas alíneas b) ou c) do n.º 3 do artigo 474.º do CCP conjugado com as alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 1.º do Regulamento Delegado (UE) 2019/1828, da Comissão, de 30 de outubro	139.000,00 ou 214.000,00	6 dias ³²
Empreitadas de obras públicas	Inferior ao constante na al. a) do n.º 3 do artigo 474.º do CCP conjugado com a al. a) do n.º 1 do artigo 1.º do Regulamento Delegado (UE) 2019/1828, da Comissão, de 30 de outubro	5.350.000,00	14 dias ³³ ou 6 dias ³⁴
Locação ou aquisição de bens móveis ou aquisição de serviços	Igual ou superior ao constante nas alíneas b) ou c) do n.º 3 do artigo 474.º do CCP conjugado com as alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 1.º do Regulamento Delegado (UE) 2019/1828, da Comissão, de 30 de outubro	139.000,00 ou 214.000,00	30 dias ³⁵ ou 15 dias ³⁶
Empreitadas de obras públicas	Igual ou superior ao constante na al. a) do n.º 3 do artigo 474.º do CCP Inferior ao constante na al. a) do n.º 3 do artigo 474.º do CCP conjugado com a al. a) do n.º 1 do artigo 1.º do Regulamento Delegado (UE) 2019/1828, da Comissão, de 30 de outubro	5.350.000,00	

Fonte: Elaboração própria

Em complemento da informação constante na tabela antecedente, em face do expresso no artigo 62.º do CCP, no que à fase em apreço respeita, alerta-se para o regime constante no artigo 32.º da Lei n.º 96/2015³⁷, de 17 de agosto, norma que regula as circunstâncias em que se verifiquem impedimentos de acesso à plataforma eletrónica de contratação pública.

Neste contexto, realça-se o alerta dado por Sánchez que menciona:

“estando situada na fronteira da legalidade, deve evitar qualquer lapso que leve o prazo a não incluir uma parte do período de tempo que é essencial para o cumprimento dos prazos mínimos. Por

³² Nos termos do n.º 1 do artigo 135.º do CCP.

³³ Idem.

³⁴ Nos casos previstos no n.º 2 do artigo 135.º, conjugado com o n.º 2 do artigo 42.º e n.º 1 do artigo 43.º, todos do CCP.

³⁵ Nos termos do n.º 1 do artigo 136.º do CCP.

³⁶ Nos termos do n.º 2 ou do n.º 3, ambos do artigo 136.º do CCP.

³⁷ Diploma que regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública.

exemplo, no contexto de uma estruturação eletrónica do procedimento, o dia não pode deixar de corresponder efetivamente a 24 horas, pelo que a fixação do termo do prazo às 17 horas de um dado dia (com intuito de acompanhar o horário de funcionamento dos serviços físicos da entidade adjudicante) implica retirar uma parte do dia incluído no prazo” (2020a, pp.522-523).

Ainda na fase se que detalha, importa chamar à colação o regime previsto nos artigos 50.º e 66.º, ambos do CCP, normas que disciplinam, respetivamente, o regime relativo aos pedidos de esclarecimentos, retificação e alteração das peças procedimentais e pedidos de classificação de documentos da proposta.

Da tarefa exegética desenvolvida centrada em tais normas, resulta que em ambos os regimes, os interessados³⁸ dispõem até ao final do primeiro terço do prazo fixado para a apresentação de propostas para apresentarem os seus pedidos de esclarecimentos sobre os termos das peças do procedimento, e/ou a lista de erros e omissões que tenham sido por estes detetados, e/ou os pedidos de classificação de documentos a incluir na proposta a apresentar.

Apresentados que sejam tais pedidos, o órgão competente para a decisão de contratar (ou o júri do procedimento, salvos os impedimentos legalmente estabelecidos) dispõem de até ao final do segundo terço do prazo fixado para a apresentação de propostas para se pronunciarem sobre estes³⁹.

3. Fase “Análise e avaliação das propostas”:

Findo o prazo fixado para a apresentação de propostas segue-se a presente fase, cuja responsabilidade da sua condução importa ao júri do procedimento⁴⁰ ou a um determinando serviço da entidade adjudicante, consoante o caso⁴¹, conforme expressa no n.º 1 do artigo 69.º do CCP, sem prejuízo das limitações impostas no n.º 2 da mesma norma e Código⁴².

Neste contexto, competente ao júri do procedimento⁴³ proceder à análise e avaliação das propostas, sendo a primeira categorizada pela verificação da conformidade das propostas

³⁸ Interpretado nos termos da al. c) do artigo 2.º da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto, que explicita: “todos os que manifestam interesse nos procedimentos através da inscrição nos mesmos”.

³⁹ No âmbito do regime a que alude o artigo 50.º do CCP, destaca-se o seu n.º 7, norma que possibilita a correção oficiosa, pelo órgão competente para a decisão de contratar, de erros ou omissões que sejam por este detetados, com as necessárias conjugações com o exposto no artigo 64.º do CCP.

⁴⁰ “É um órgão colegial que, quando a adjudicação é submetida à concorrência, promove, orienta e dirige a tramitação legal do procedimento de adjudicação e procede à análise e apreciação das candidaturas e das propostas” (J. Silva, 2018, p.351). Vide a este título, o artigo 55.º do CPA.

⁴¹ Vide n.º 3 e n.º 4 do artigo 67.º do CCP.

⁴² Ao júri do procedimento é-lhe vedado o exercício das competências dadas ao órgão competente para a decisão de contratar que se indicam: competência para a retificação das peças do procedimento; competência para a decisão sobre erros e omissões identificados pelos interessados; competência para a decisão de qualificação dos candidatos; e competência para a decisão de adjudicação.

⁴³ A composição do júri do procedimento consta do n.º 1 do artigo 67.º do CCP, sendo o respetivo funcionamento regulado pelo artigo 68.º do mesmo Código.

apresentadas pelos concorrentes com as exigências materiais⁴⁴ e formais⁴⁵ impostas pelo CCP e, consoante o caso, pelo programa do procedimento⁴⁶.

Finda a análise (material⁴⁷ e formal⁴⁸) das propostas apresentadas pelos concorrentes, o júri do procedimento promove a avaliação das propostas insuscetíveis de exclusão, mediante a aplicação do critério de adjudicação⁴⁹ previamente fixado no programa do procedimento, com vista a obter a graduação destas.

Consequentemente, terminadas que estejam as tarefas acima explicitadas, o júri do procedimento promove a elaboração do Relatório Preliminar, o qual terá de ser notificado a todos os concorrentes, dando-se início à audiência prévia⁵⁰ a que se refere o artigo 147.º do CCP⁵¹.

Finda tal fase de audiência prévia, compete ao júri do procedimento analisar as observações que hajam sido apresentadas pelos concorrentes, imputando a conclusão que sobre estas se fará em duas alternativas legalmente previstas.

Se tal conclusão resultar na necessidade de ser operada alguma modificação no conteúdo do Relatório Preliminar (ou quando por própria iniciativa, o júri do procedimento detetar que o mesmo conteúdo foi notificado com erros que impõem a sua modificação e/ou a alteração da graduação das propostas⁵²), nos termos da segunda parte do n.º 2 do artigo 148.º do CCP, terá o júri do procedimento de promover a realização de nova audiência prévia.

Contudo, se tal conclusão resultar na coerência do Relatório Preliminar, nos termos conjugados dos n.ºs 1 e 3 do artigo 148.º do CCP, o júri do procedimento promove a elaboração do Relatório Final, o qual terá de ser remetido ao órgão competente para a decisão

⁴⁴ A que alude o artigo 70.º do CCP.

⁴⁵ Prescritas no artigo 146.º do CCP.

⁴⁶ A este título, vide o exposto na al. n) do n.º 2 do artigo 146.º do CCP.

⁴⁷ Vide Apêndice A, onde se encontram explanadas as causas de exclusão na sua totalidade, de acordo com o artigo 70.º do CCP.

⁴⁸ Vide Apêndice B, em que se encontram explanadas as causas de exclusão na sua totalidade, de acordo com o artigo 146.º do CCP.

⁴⁹ Vide a este propósito os artigos 74.º, 75.º e 139.º, todos do CCP.

⁵⁰ “É uma diligência procedimental que consiste em a entidade administrativa competente, antes de tomar uma decisão que pode afetar a esfera jurídica de um administrado, o ouvir sobre o teor do projeto dessa decisão” (J. Silva, 2018, p.99).

⁵¹ O prazo mínimo a observar será de 5 (cinco) dias úteis, no caso do procedimento de “concurso público”, ou de 3 (três) dias úteis, no caso do procedimento de “consulta prévia”, conforme expressa, para este último prazo, o n.º 1 do artigo 120.º.

⁵² Vide primeira parte do n.º 2 do artigo 148.º do CCP.

de contratar, juntamente com os demais documentos⁵³ que compõem o processo⁵⁴ do concurso.

4. Fase “adjudicação”:

A adjudicação é um ato administrativo do órgão competente para a decisão de contratar por meio do qual aprova a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as apresentadas (artigo 73.º do CCP)⁵⁵, sendo que neste último caso, tratar-se-á da proposta melhor classificada tendo em conta o critério de adjudicação constante no convite ou no programa do procedimento (Batista, 2015). Trata-se, segundo o mesmo autor “(...) [d]o ato de escolha da outra parte do contrato e, simultaneamente, [d]o ato através do qual se define o conteúdo contratual, uma vez que, (...) o contrato é, em última análise, a conjugação do caderno de encargos⁵⁶ com a proposta adjudicada” (idem, 2015, p.1).

À luz do CCP, a promoção da adjudicação concretiza o cumprimento do dever de adjudicação a que se refere o artigo 76.º do CCP, norma que impõe que tal ato seja notificado ao adjudicatário⁵⁷ (e demais concorrentes⁵⁸) até ao termo do prazo da obrigação de manutenção das propostas⁵⁹.

Caso a adjudicação seja notificada após o termo do prazo da obrigação de manutenção das propostas, o concorrente poder-se-á desvincular desta, sem prejuízo do direito de ser indemnizado⁶⁰ pelos encargos que, comprovadamente, assumiu com a elaboração da sua proposta.

Simultaneamente com a notificação da decisão de adjudicação, o órgão competente para a decisão de contratar deve notificar o adjudicatário para proceder à apresentação dos documentos a que se referem as diversas al. do n.º 2 do artigo 77.º do CCP.

⁵³ “É qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido em nome dos órgãos e pessoas coletivas públicas e entidades e órgãos que exerçam funções materialmente administrativas, que seja o suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material (...)” (J. Silva, 2018, p.252).

⁵⁴ “É o conjunto de documentos devidamente ordenados em que se traduzem os atos e formalidades que integram o procedimento administrativo (artigo 1.º, n.º 2 do CPA)” (idem, 2018, p.475).

⁵⁵ Poderá existir mais do que uma decisão de adjudicação no caso de ser realizada a adjudicação por lotes (artigo 46.º-A do CCP), conforme referido no n.º 2 do artigo 73.º do CCP.

⁵⁶ “O caderno de encargos exerce, pois, a função de regulação das relações entre entidade adjudicante e adjudicatário (...) após a celebração do contrato (...)” (Sánchez, 2020a, p.628)

⁵⁷ “É o titular da proposta que foi objeto de adjudicação” (J. Silva, 2018, p.46).

⁵⁸ Vide n.º 1 do artigo 77.º do CCP.

⁵⁹ Vide artigo 65.º do CCP.

⁶⁰ Vide n.º 3 do artigo 76.º do CCP.

Neste contexto, caso o adjudicatário não promova a apresentação dos documentos nos termos da notificação supra, e por facto que lhe seja imputável, terá lugar a caducidade da adjudicação⁶¹, facticidade que imporá a caducidade de tal adjudicação.

Decretada que seja a caducidade da adjudicação⁶², o órgão competente para a decisão de adjudicação, nos termos do n.º 4 do artigo 86.º do CCP, deverá promover novo ato de adjudicação, neste caso, sobre a proposta ordenada em lugar subsequente, ato esse que determina a revogação⁶³ da decisão de contratar⁶⁴.

Sem prejuízo do exposto nos parágrafos pretéritos, o órgão competente para a decisão de contratar poder-se-á ser confrontado com a impossibilidade de promover qualquer ato de adjudicação, caso verifique a ocorrência de alguma das circunstâncias a que se refere o n.º 1 do artigo 79.º do CCP.

Perante tal desiderato, o órgão competente para a decisão de contratar deverá notificar tal decisão (e os respetivos fundamentos) a todos os concorrentes, conforme determina o n.º 2 do artigo 79.º do CCP⁶⁵.

5. Fase “habilitação, prestação da caução e confirmação de compromissos de terceiros”:

A fase que ora se detalha corre na esfera do adjudicatário (nos termos das disposições do CCP e da Portaria n.º 372/2017⁶⁶, de 14 de dezembro), porquanto é a este que compete a responsabilidade de proceder à apresentação dos documentos de habilitação a que se reporta o artigo 81.º do CCP⁶⁷, o qual ter-se-á de interpretar por conjugação com o artigo 83.º-A⁶⁸.

⁶¹ Sobre a caducidade da adjudicação vide: artigos 86.º, 87.º, 87.º-A, 91.º, 93.º e 105.º, todos do CCP.

⁶² Neste âmbito chama-se à colação o exposto no n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na redação dada pela Lei n.º 4-A/2020, de 06 de abril.

⁶³ Vide n.º 1 do artigo 165.º do CPA. De acordo com Fontes, “o ato revogatório tem por objeto a cessação de efeitos de outro ato, tendo como conteúdo funcional a extinção da eficácia jurídica do ato que se visa revogar” (2018, p.187).

⁶⁴ Vide n.º 1 do artigo 80.º do CCP.

⁶⁵ Alerta-se para o exposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 79.º do CCP.

⁶⁶ Diploma que define as regras e os termos de apresentação dos documentos de habilitação do adjudicatário no âmbito de procedimentos de formação de contratos públicos.

⁶⁷ Sem prejuízo de casos específicos, de forma genérica, os documentos de habilitação a apresentação são: o Anexo II ao CCP, o registo criminal do(s) sócio(s)-gerente(s) e/ou da pessoa coletiva, a declaração de não dívida à Autoridade Tributária e a declaração de não dívida à Segurança Social.

⁶⁸ Sem prejuízo do exposto, importa a este propósito realçar o exposto no n.º 9 do artigo 2.º do DL n.º 10-A/2020, de 13 de março, na redação dada pela Lei n.º 4-A/2020, de 06 de abril.

Cumulativamente, caso tenha sido exigida a apresentação de caução⁶⁹⁻⁷⁰ por imposição legal⁷¹ ou decisão do órgão competente para a decisão de contratar⁷², o adjudicatário deve proceder à sua apresentação mediante uma das modalidades previstas no n.º 2 do artigo 90.º do CCP: depósitos em dinheiro; títulos emitidos ou garantidos pelo Estado, garantia bancária ou seguro-caução, cujos modelos deverá figurar no programa do procedimento⁷³.

Por último, caso conste tal prerrogativa na proposta do adjudicatário, compete a este a apresentação da documentação tida por necessária à confirmação dos compromissos assumidos por terceiras entidades⁷⁴.

Cumpridas que estejam as tarefas acima descritas, em razão do artigo 85.º do CCP, deve o órgão competente para a decisão de contratar promover à notificação aos demais concorrentes de tal apresentação, assim como deverá divulgar tais documentos na plataforma eletrónica de contratação pública onde o procedimento esteja a ser tramitado⁷⁵.

Por fim, confirmando-se que da análise aos documentos apresentados pelo adjudicatário não resulta qualquer causa de caducidade da adjudicação, o órgão competente para a decisão de adjudicação comunica ao adjudicatário a modalidade⁷⁶ que será seguida para a outorga do contrato⁷⁷.

6. Fase “celebração do contrato”:

Nos casos em que o contrato seja reduzido a escrito⁷⁸, a outorga deste deverá observar o exposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 104.º do CCP, podendo tal diligência ser realizada pelos

⁶⁹ Sobre o regime da substituição, da liberação e da execução da caução vide, respetivamente, os artigos 294.º, 295.º e 296.º, todos do CCP.

⁷⁰ Sem prejuízo do exposto, importa a este propósito realçar o exposto no n.º 10 do artigo 2.º do DL n.º 10-A/2020, de 13 de março, na redação dada pela Lei n.º 4-A/2020, de 06 de abril.

⁷¹ Vide n.º 2 do artigo 88.º do CCP.

⁷² Em alternativa, chama-se à colação a possibilidade conferida pelo exposto no n.º 3 do artigo 88.º CCP que, salvo melhor opinião, ganha ainda maior relevo em face da crise económica que se pretende mitigar hodiernamente.

⁷³ Vide n.º 5 do artigo 90.º do CCP.

⁷⁴ De que constitui exemplo, em face do n.º 2 do artigo 81.º do CCP conjugado com o n.º 2 do artigo 3.º da Portaria n.º 372/2017, de 14 de dezembro, a apresentação de uma proposta de um concorrente num procedimento para a formação de um contrato de empreitada de obras públicas que, não sendo titular de todos os alvarás necessários, recorre a um terceiro detentor de tal alvará.

⁷⁵ No caso do procedimento de “consulta prévia” que esteja a ser tramitado fora de plataforma eletrónica de contratação pública, deve o órgão competente para a decisão de contratar promover tal notificação por meio de outro meio de transmissão escrita e eletrónica de dados.

⁷⁶ Por assinatura presencial ou por assinatura digital qualificada.

⁷⁷ Vide n.º 3 do artigo 104.º do CCP.

⁷⁸ Nos casos previstos no n.º 1 do artigo 95.º do CCP não é exigível a redução do contrato a escrito e nos termos do n.º 2 da mesma norma e Código tal redução, pese embora seja exigível, pode ser dispensada pelo órgão competente para a decisão de contratar.

primários representantes das partes outorgantes ou através de legais representantes, conforme admite o artigo 106.º do CCP.

Caso a outorga do contrato não tenha lugar e se verifique alguma da circunstância a que aludem as alíneas do n.º 1 do artigo 105.º do CCP, a adjudicação promovida caduca⁷⁹, devendo o órgão competente para a decisão de contratar adjudicar a proposta ordenada em lugar subsequente.

7. Fase “relatórios”:

Ocorrida que seja a outorga do contrato, previamente ao início da execução material e financeira do mesmo, nos termos do artigo 465.º do CCP, a entidade adjudicante deverá promover a publicitação⁸⁰ deste no portal dos contratos públicos⁸¹, dando, por esta via, cumprimento ao princípio da publicidade e transparência a que se refere o n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP, dispondo do prazo de 20 (vinte) dias úteis, nos termos da al. j) do artigo 8.º da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro⁸².

A obrigatoriedade a que se reporta o paragrafo anterior, conhece particular acuidade, caso o contrato em apreço tenha sido outorgado na sequência do procedimento pré-contratual “ajuste direto” ou “consulta prévia”, porque tal publicitação é “condição de eficácia⁸³ do respetivo contrato, (...) nomeadamente para efeitos de qualquer pagamento” (cfr. n.º 3 do artigo 127.º do CCP).

Neste contexto, expressa Gonçalves que:

“a exigência de publicação assume, neste caso, um relevo especial como mecanismo de transparência e de um controlo difuso e informal sobre as adjudicações por ajuste direto – *controlo de cidadania*, a efetuar por qualquer pessoa através de um acesso livre ao portal dos contratos públicos. (...) a lei estabelece, por conseguinte, que a falta de publicitação no portal dos contratos públicos implica a ineficácia *jurídica e financeira* do contrato: o contrato celebrado na sequência de consulta prévia ou ajuste direto não produz efeitos jurídicos, nem permite a realização de pagamentos enquanto não for publicitado” (2018, p.1004).

Porque contemporânea com a elaboração da presente investigação individual, a norma que se mencionou conhece uma derrogação no caso dos contratos celebrados ao

⁷⁹ Caso tenha sido prestada caução, esta será considerada perdida a favor da entidade adjudicante (cfr. primeira parte do n.º 2 do artigo 105.º do CCP).

⁸⁰ A obrigatoriedade diz respeito a todos os contratos públicos sujeitos à parte II do CCP.

⁸¹ “Portal BASE”, disponível para consulta em <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Homepage>. Acedido e consultado no dia 03 de abril de 2020, pelas 14 horas e 08 minutos. A regulação do funcionamento e gestão do portal mencionado consta na Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro.

⁸² Retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2018, de 19 de março e alterada pela Portaria n.º 284/2019, de 02 de setembro.

⁸³ Para mais desenvolvimento sobre a eficácia do contrato, vide artigo 287.º do CCP.

abrigo do regime excecional de contratação pública constante do DL n.º 10-A/202084, de 13 de março, por força do exposto no n.º 5 do artigo 2.º de tal diploma⁸⁵.

1.4. A execução de um contrato público sujeito ao Código dos Contratos Públicos

Tendo sido explicitada nos subcapítulos anteriores as principais etapas do *iter* procedimental a observar pelas entidades adjudicantes para a formação de um contrato público, porque pertinente para o objeto da presente investigação individual, importa analisar-se o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo⁸⁶, tarefa que se desenvolverá nos parágrafos subsequentes.

O regime que ora se analisa encontra-se plasmado na Parte III do CCP (Pereira, 2011), englobando um regime (comum) aplicável a qualquer contrato administrativo⁸⁷, assim como um regime (especial) aplicável às diversas prestações a que se refere o n.º 2 do artigo 16.º do CCP⁸⁸.

Por conseguinte, atendendo que a figura do Gestor do contrato se enquadra no citado regime comum⁸⁹, constituirá este o foco da presente análise, sem prejuízo das referências aos aludidos regimes especiais sempre que se torne necessário.

Assim, com prejuízo de outras matérias cuja pertinência extravasa o âmbito objetivo da presente investigação individual⁹⁰, impõe-se que se detalhe o regime referente à conformação da relação contratual⁹¹.

No que ao regime referente à conformação da relação contratual respeita, pese embora o exposto na parte final do n.º 4 do artigo 290.º-A do CCP, analisar-se-á a “matéria de (...) cessação do contrato”.

Neste desiderato, nos termos dos artigos 302.º a 310.º, todos do CCP, o contraente público⁹² dispõe de um conjunto de poderes de conformação da relação contratual, os quais

⁸⁴ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-B/2020, ratificado pela Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março e alterado pelo DL n.º 10-E/2020, de 24 de março.

⁸⁵ Para melhor clarificação da temática aludida, recomenda-se a leitura da resposta à questão n.º 10 da Orientação Técnica n.º 06/CCP/2020

⁸⁶ Vide segunda parte do n.º 1 do artigo 1.º conjugada com o artigo 280.º, ambos do CCP.

⁸⁷ Vide artigos 278.º a 335.º do CCP.

⁸⁸ Empreitadas de obras públicas (vide artigos 343.º a 406.º do CCP); Concessão de obras públicas e de serviços públicos (vide artigos 407.º a 430.º do CCP); Locação de bens móveis (vide artigos 431.º a 436.º do CCP); Aquisição de bens móveis (vide artigos 437.º a 449.º do CCP); Aquisição de serviços (vide artigos 450.º a 454.º do CCP).

⁸⁹ Vide artigo 290.º-A do CCP, norma que consta no Capítulo III, do Título I, da Parte III do CCP.

⁹⁰ A título exemplificativo o regime aplicável à substituição, liberação e execução da caução e o regime do adiantamento de preços

⁹¹ Constante no Capítulo IV, do Título I, da Parte III do CCP.

⁹² Vide artigo 3.º do CCP.

lhe conferem uma posição de supremacia relativamente à outra contraparte (o operador económico)⁹³, factualidade que encontra reflexo no ensinamento de Estorninho:

“Trata-se de verdadeiros poderes-funcionais ou poderes-deveres dos quais a Administração Pública não pode abdicar, uma vez que tais poderes são instrumentais à prossecução do interesse público. A Administração detém estes poderes em razão do fim de interesse público que o contrato visa realizar, como forma de assegurar que no cumprimento do contrato o co-contratante particular executa as prestações da forma mais adequada à realização desse fim. A Administração não pode, por isso, renunciar ao exercício destes poderes num determinado contrato, sobretudo quando estejam em causa contratos de colaboração, que associam o particular à prossecução do interesse público” (2013, p.477).

Com vista à satisfação do interesse público, o contraente público dispõe dos poderes que se discriminam: (i) dirigir o modo de execução das prestações; (ii) fiscalizar o modo de execução das prestações; (iii) modificar unilateralmente as cláusulas respeitantes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas no contrato por razões de interesse público, com os limites previstos no CCP; (iv) aplicar as sanções previstas para a inexecução do contrato; (v) resolver unilateralmente o contrato; (vi) ordenar a cessão da posição contratual do cocontratante para terceiro.

O primeiro poder elencado, o de dirigir o modo de execução das prestações⁹⁴, materializa-se através da implementação (imposta pelo contraente público) do cumprimento de medidas referentes a matérias relativas à execução do contrato que se encontram reguladas de forma deficiente ou que necessitam de regulamentação. O referido “poder de direção concretiza-se, em geral, mediante a emissão de ordens, diretivas e instruções sobre a execução das prestações contratuais” (Gonçalves, 2008, p.580) tendo sempre como fim (último e único) a prossecução do interesse público.

O poder de fiscalização⁹⁵ incide na inspeção e controlo relativamente ao modo de execução do contrato por parte do cocontratante, permitindo o acompanhamento das atividades que por este tenham de ser desenvolvidas.

Deste modo, é possível ao contraente público supervisionar e zelar pela correta realização do contrato, sendo que, mediante o exercício deste poder poderá “determinar as necessárias correções e aplicar as devidas sanções”⁹⁶, tendo em atenção que tal fiscalização é limitada a questões que se relacionem diretamente com o modo de execução do contrato⁹⁷.

⁹³ Entidade que no âmbito da Parte III do CCP suma a designação de co-contratante. A título de exemplo, vide o artigo 286.º, o n.º 1 do artigo 209.º, o n.º 1 do artigo 294.º, todos do CCP.

⁹⁴ Vide artigo 304.º do CCP.

⁹⁵ Vide Artigos 305.º e 306.º do CCP.

⁹⁶ Vide n.º 1 do artigo 305.º do CCP.

⁹⁷ Vide n.º 2 do artigo 305.º do CCP.

Neste contexto, Gomes expressa que este poder “configura uma prerrogativa instrumental aos poderes sancionatório e de resolução do contrato por incumprimento, pois depende do seu exercício a constatação dos factos que originam a aplicação de sanções ou a decisão de rescindir unilateralmente o contrato” (2008, p.7).

Sem prejuízo do expresso nos parágrafos anteriores, importa destacar que o uso dos poderes de direção e de fiscalização deverão ser exercidos no rigoroso cumprimento dos princípios a que se refere o artigo 303.º do CCP.

Por sua vez, atendendo às necessidades de interesse público que o contrato visa satisfazer, o poder de modificação unilateral⁹⁸ possibilita ao contraente público a realização de alterações sobre as cláusulas referentes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas no contrato, sem que este necessite de acordar com o cocontratante.

Gonçalves explica ainda que:

“a modificação unilateral imposta pelo contraente público, (...) do ponto de vista do co-contratante implicará, em princípio, a reposição do equilíbrio financeiro do contrato⁹⁹ (...). Nesta hipótese, há uma sucessão lógica dos seguintes momentos: *i*) consideração, pelo contraente público, de um facto de interesse público que, na sua óptica, recomenda uma modificação; *ii*) imposição da modificação de cláusulas contratuais; *iii*) reposição do equilíbrio financeiro do contrato, em benefício do co-contratante (na medida em que não suporte qualquer risco de modificação)” (2007, p.41).

Concorrentemente, Leitão afirma que este poder “também pode ser usado na sequência de uma alteração das circunstâncias [em que as partes fundaram a decisão de contratar], desde que esta ponha em causa a aptidão do contrato para prosseguir o interesse público subjacente à sua celebração” (2012, p.8).

Por outro lado, o poder sancionatório, mais especificamente, o poder de “aplicar as sanções previstas para a inexecução do contrato”¹⁰⁰ densificado nos artigos 325.º e 329.º do CCP, “consiste no poder de impor sanções devido às faltas cometidas pelo cocontratante, na execução do contrato, sejam elas a própria inexecução do contrato, o atraso na execução, a execução imperfeita, o cumprimento defeituoso ou, por exemplo, o trepasse do contrato sem a necessária autorização da Administração”, sendo que “[em] última instância, a função principal do referido poder sancionatório não é tanto a de reprimir as violações contratuais, nem a de compensar a Administração pelos prejuízos sofridos, mas sim a de obrigar o cocontratante a cumprir a prestação a que está obrigado e, dessa forma, assegurar a prossecução do interesse público subjacente ao contrato” (Estorninho, 2013, p.499)

⁹⁸ Vide n.º 2 do artigo 311.º, conjugado com os artigos 312.º e 313.º, os três do CCP.

⁹⁹ Vide artigo 282.º do CCP.

¹⁰⁰ Vide al. d) do artigo 302.º do CCP

Neste contexto, o poder sancionatório traduz-se “essencialmente [em] medidas de carácter pecuniário e [em] medidas de natureza coercitiva” (*idem*, 2013, p.499), nos termos previstos, respetivamente, no n.º 4 do artigo 325.º conjugado com o artigo 329.º e nos n.ºs 2 e 3 do artigo 325.º, ambos do CCP, constituindo exemplo destas últimas, a execução das prestações de natureza fungível¹⁰¹ pelos seus próprios meio ou através de terceiros ou a resolução sancionatória do contrato¹⁰² (Almeida, 2015).

Concomitantemente, Amaral corrobora referindo que “as modalidades típicas deste poder são a resolução sancionatória, a aplicação de multas¹⁰³ e, no caso da concessão, o sequestro¹⁰⁴” (2011, p.637).

Ainda que a primeira modalidade se insira no poder sancionatório, considerando-se a medida mais gravosa do mesmo, por si só é também um poder atribuído ao contraente público, designadamente, o de resolução unilateral do contrato.

Este é um ato administrativo aplicado quando o cocontratante viole gravemente as obrigações por ele assumidas, de acordo com o disposto no artigo 333.º do Código, que coloque em causa a realização do interesse público¹⁰⁵ (Gomes, 2008) ou devido a alterações anormais e imprevisíveis das circunstâncias¹⁰⁶.

Tal como Amaral afirma “nessa situação o contraente público pode optar, à luz do princípio da proporcionalidade, entre a resolução e a modificação equitativa do contrato” (2011, p.657).

No que concerne ao poder de ordenar a cessão da posição contratual do cocontratante para terceiros, o mesmo somente poderá ser exercido se (i) no contrato constar tal possibilidade e se (ii) verificarem os pressupostos para a resolução do contrato¹⁰⁷.

Em caso afirmativo, o contraente público deverá dar cumprimento ao expresso no n.º 2 do artigo 318.º-A do CCP, atentas as limitações e condições constantes nos n.ºs 3 a 8 da mesma norma e Código.

Por último, nos termos do n.º 2 do artigo 307.º do CCP, as declarações do contraente público sobre os poderes elencados nos parágrafos antecedentes “são exercidos através de ato administrativo (...) [deste] e não [através] de uma mera declaração negocial¹⁰⁸”

¹⁰¹ Prestações que podem ser substituídas por outras do mesmo género, da mesma qualidade ou quantidade.

¹⁰² Vide artigo 333.º do CCP.

¹⁰³ Nos termos do artigo 329.º do CCP

¹⁰⁴ Vide artigo 421.º do CCP.

¹⁰⁵ Vide artigo 333.º conjugado com n.º 2 do artigo 325.º, ambos do CCP.

¹⁰⁶ Vide n.º 1 do artigo 335.º do CCP.

¹⁰⁷ Vide n.º 1 do artigo 318.º-A do CCP.

¹⁰⁸ Vide n.º 1 do artigo 307.º do CCP.

(Estorninho, 2013, p.478), não estando, contudo, tais atos sujeitos ao regime da marcha do procedimento estabelecido pelo CPA¹⁰⁹ (sem prejuízo do expresso no n.º 2 do artigo 308.º do CCP).

Realça-se que os atos administrativos a que se fez referência, nos termos do n.º 1 do artigo 309.º do CCP, constituem título executivo, não podendo, contudo, ser impostos coercivamente, com exceção dos atos que “determinem, em geral, a resolução do contrato ou, em especial, o sequestro e o resgate de concessões, bem como outras situações previstas na lei”¹¹⁰.

¹⁰⁹ Vide n.º 1 do artigo 309.º do CCP.

¹¹⁰ Vide n.º 2 do artigo 309.º do CCP.

CAPÍTULO 2

O GESTOR DE CONTRATO NO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS

2.1. Fundamentos subjacentes à construção da figura do Gestor do Contrato

A figura do Gestor do contrato, olhada unicamente sob o prisma do regime jurídico nacional, conheceu a respetiva consagração legal desde o dia 01 de janeiro de 2018. Contudo, alargando o prisma de observação para o direito comunitário, vislumbramos que tal figura foi referenciada nos considerandos n.ºs 59 e 70 das Diretivas 2014/24/UE e 2014/25/UE, respetivamente.

Pese embora o carácter pioneiro das Diretivas Comunitárias, Matos afirma que “a introdução da figura do Gestor de Contrato, a par de tantas outras inovações, não decorreu da aludida obrigação de transposição daqueles instrumentos normativos, mas sim de opções de política legislativa interna” (2019, p.1176).

O Tribunal de Contas¹¹¹ (TContas), na qualidade de órgão supremo que garante a legalidade, a regularidade e a boa gestão dos dinheiros públicos¹¹², após realizar diversas auditorias¹¹³ no âmbito da fiscalização concomitante¹¹⁴ que lhe está cometida (nomeadamente, a empreendimentos de obras públicas), apresentou um Relatório global¹¹⁵ onde direcionou ao Governo diversas recomendações, sendo que três destas faziam referência “[à] publicação de legislação relativa à figura de Gestor de empreendimento” (*idem*, 2019, p.1177), mormente, à criação, nomeação e momento de atuação deste.

Em linha com o expresso no parágrafo anterior, em 2015, o TContas elaborou o Relatório¹¹⁶ de seguimento às recomendações formuladas, concluindo que as relativas ao Gestor de empreendimento não tinham ainda sido acolhidas pelo Governo, tendo este último reiterado a afirmação proferida em 2013, de que a consagração legal daquela figura apenas

¹¹¹ Vide n.º 1 do artigo 110.º conjugado com artigo 214.º, ambos da Constituição da República Portuguesa (CRP).

¹¹² Vide artigo 1.º da Lei de Organização e Processo do TContas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto na sua redação atual.

¹¹³ Importa realçar que “(...) a auditoria se afigura um método privilegiado de controlo financeiro, tanto mais quanto se tenha presente que a atuação deste Tribunal extravasa uma estrita fiscalização da legalidade das despesas públicas, estendendo-se a uma apreciação da gestão, segundo critérios da economicidade, eficiência e eficácia (Matos, 2019, p.1177).

¹¹⁴ Vide artigo 49.º da Lei de Organização e Processo do TContas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto na sua redação atual.

¹¹⁵ Relatório de Auditoria n.º 17/2009 – 2ª Secção.

¹¹⁶ Relatório de Auditoria n.º 1/2015 – 2ª Secção.

seria um aspeto a considerar aquando a nova revisão ao CCP, facticidade que teve lugar no ano civil de 2017 através do DL n.º 111-B/2017 de 31 de agosto.

Neste contexto, importa realçar que não só promoveu a criação da figura do Gestor do contrato, como o próprio DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, lhe deu amplo destaque, ao expressar no seu Preâmbulo o seguinte:

“Destaca-se ainda a criação da figura do gestor do contrato, com a função de acompanhar permanentemente a execução do contrato, o que se afigura importante como ferramenta de promoção de um desempenho de qualidade de todos os que colaboram no exercício de tarefas de relevância pública”.

Porém, o legislador introduziu esta figura por meio de um único artigo não apresentando uma definição do seu conceito, tentando fazê-lo através do n.º 1 do artigo 290.º-A, ou seja, por meio da sua função.

Neste desiderato, face ao parco enquadramento legislativo referente à figura do Gestor de Contrato poderá propiciar que esta colida com outras igualmente contempladas no ordenamento jurídico vigente, mormente com a figura do diretor de fiscalização da obra¹¹⁷, em razão da similitude dos regimes jurídicos respetivamente aplicáveis (Matos, 2019).

Concorrentemente, importa destacar que o CCP é omissivo quanto à substituição do Gestor do contrato pelo diretor de fiscalização da obra ou sobre a nomeação das duas figuras no âmbito do mesmo contrato, podendo esta última circunstância gerar eventuais conflitos funcionais dado que as funções a desempenhar por ambos são semelhantes¹¹⁸.

2.2. As competências do Gestor do Contrato atribuídas pelo Código dos Contratos Públicos

Segundo Matos (2019), ao Gestor do contrato é-lhe atribuída, ainda antes de executar qualquer das funções a que se refere o artigo 290.º-A do CCP, a função de representante do contraente público, tendo em consideração a referência feita pelo legislador¹¹⁹ relativamente à sua identificação.

Sem prejuízo do exposto anteriormente, nos termos do n.º 1 do artigo 290.º-A do CCP, o Gestor do contrato tem “a função [primordial] de acompanhar permanentemente a execução deste”, facticidade subscrita pela Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ) ao expressar que cabe a esta figura “asseverar a eficiência, e o comprometimento

¹¹⁷ Vide artigo 343.º e 344.º do CCP.

¹¹⁸ Sem prejuízo da afirmação acima, destaca-se que, ao Gestor do contrato poderá ser delegado o poder de resolução do contrato, contrariamente ao diretor de fiscalização da obra.

¹¹⁹ Vide al. i) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP.

dos vários intervenientes na sua execução, concretizada na boa gestão financeira, alicerçada em critérios de eficiência e economicidade, e no princípio da boa administração contratual” (2019, p.1), com o intuito de ser alcançado o resultado pretendido com a execução desse contrato (Teixeira, 2018).

Para cumprimento de tal desiderato, compete legalmente ao Gestor do contrato a obrigação de dar conhecimento ao representante do contraente público dos “desvios, defeitos ou outras anomalias [ocorridas] na execução do contrato”¹²⁰, mediante a elaboração de um “relatório fundamentado [no qual deverão constar] as medidas corretivas que, em cada caso, se revelem adequadas”¹²¹.

Em consonância, Alves (2018) afirma que este acompanhamento permanente, permitirá ao Gestor agir de imediato aquando da ocorrência de uma situação anómala, por forma a impedir o agravamento da mesma ou que esta se perpetue no tempo, circunstancialismo que levou Durão a sublinhar “que o gestor é um vigilante ativo, deve intervir aos primeiros sinais de incumprimento” (2018).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Gonçalves afirma que o Gestor do Contrato é essencial “na deteção precoce de sintomas de desvio e de patologias no cumprimento dos contratos (...) espera[ndo]-se que seja uma figura com capacidade para fazer um acompanhamento prudente e cuidadoso da ação dos contratantes e do rastreio das eventuais exigências de adaptação (possível) que as circunstâncias da vida vão impondo” (2018b, p.10).

Caldeira (2017), corrobora afirmando que este interlocutor pode ter uma atitude proativa logo que detete a existência de alguma situação a corrigir, ao invés de somente reagir.

Para tanto, nos termos do n.º 4 do artigo 290.º-A do CCP, ao Gestor do Contrato podem-lhe ser delegados poderes para a adoção de medidas corretivas, com exceção das matérias relativas à modificação e cessação do contrato (DGAJ, 2019), faculdade que levou Matos a expressar que se trata de “uma personificação do exercício dos poderes de fiscalização do contrato que cabem ao contraente público” (2019, p.1192).

Por conseguinte, o Código admite que ao poder de fiscalização podem ser comutativamente delegados outros poderes, de entre os quais se destaca o poder sancionatório, sujeito à delegação de poderes por parte do órgão competente para a decisão

¹²⁰ Vide primeira parte do n.º 3 do artigo 290.º-A do CCP.

¹²¹ Vide segunda parte do n.º 3 do artigo 290.º-A do CCP.

de contratar, factualidade que decorre do exposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 290.º-A do CCP (*idem*, 2019).

Assim, em função do analisado, o Gestor do Contrato pode exercer os poderes de (i) direção, (ii) fiscalização e (iii) aplicação de sanções (Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção [IMPIC], 2019).

Por fim, Teixeira salienta que “no âmbito das suas competências e nos limites dos seus poderes próprios ou delegados, compete ao gestor do contrato, adoptar e praticar ou promover a prática dos atos necessários à obtenção, nas melhores condições, do resultado previsto no contrato e que realiza (deve) o interesse público” (2018, p.433).

Concomitantemente, nos casos de “contratos com especiais características de complexidade técnica ou financeira ou de duração superior a três anos”¹²² a função supracitada conhece contornos de maior acuidade, porquanto se exige a elaboração de “indicadores de execução quantitativos e qualitativos adequados a cada tipo de contrato”¹²³, “os quais servirão, nem mais nem menos (...) para medir os níveis de desempenho contratual [do cocontratante]” (Matos, 2019, p.1193), mormente, a execução financeira, técnica e material do contrato.

No entanto, apesar do legislador impor ao Gestor do Contrato a criação de tais indicadores, constata-se que o mesmo se coíbiu de os delimitar e exemplificar, juízo hermenêutico que levou Matos a afirmar que:

“Ao gestor dos contratos em que – pela respetiva complexidade e duração – a gestão será (...) essencial [e] exigida uma capacidade de determinar o que se pretende obter com a execução do contrato em moldes inovatórios face às peças do procedimento da sua formação e ao conteúdo do contrato, já que se os indicadores de execução aí constassem *ab initio*, então o legislador não incumbiria o gestor de os elaborar” (2019, p.1193).

2.3. Critérios para a nomeação do Gestor do contrato

No que tange aos critérios de escolha do Gestor de Contrato, a legislação não contempla qualquer artigo sobre a mesma, tal como Matos expressa, “o legislador não regula a matéria da escolha (...) [bem como do] perfil do gestor do contrato” (2019, p.1179). A autora afirma ainda que, caberá às entidades adjudicantes refletir sobre o perfil desejado e a forma como acolherão tal figura na sua orgânica. Nesta perspetiva, a ideia expressada anteriormente é reforçada por Alves, uma vez que o legislador se refere ao Gestor do

¹²² Vide primeira parte do n.º 1 do artigo 290.º-A do CCP.

¹²³ Vide segunda parte do n.º 1 do artigo 290.º-A do CCP.

Contrato como “um “responsável” pelo procedimento de execução, mas não definindo se este é o titular ou membro do órgão ou um dirigente ou um trabalhador” (2016).

Sem prejuízo do expresso no parágrafo anterior, interpretando a Orientação Técnica n.º 5 do IMPIC, conforme o disposto no ponto cinco desta, a contratação externa do Gestor do Contrato é viável caso a entidade adjudicante não possua recursos humanos dotados de tal capacidade, e, “nestes casos, não podem ser delegados no gestor do contrato os poderes de direção e de aplicação de sanções” (2019, p.4). Assim, ainda que o legislador não seja explícito quanto a este assunto, da interpretação feita à orientação técnica supramencionada, Durão conclui “que o art.º 290.º-A é no sentido que o gestor deve ter ligação ao contraente público, provir do seu seio” (2018).

Por outro lado, ainda que o Código não preveja quaisquer exigências relativamente ao perfil do Gestor do contrato, o mesmo deve ser escolhido com base em critérios potenciadores de uma gestão contratual transparente, eficiente e eficaz.

Neste contexto, Matos afirma que este deverá ser conhecedor do normativo legal aplicável, nomeadamente do regime substantivo estabelecido na Parte III do CCP, assim como, dominar as matérias relativas ao objeto do contrato em causa e ainda, caso se aplique, “sobre os instrumentos financeiros subjacentes à técnica contratual concretamente utilizada” (2019, p.1182), ideia esta também corroborada pela DG AJ (2019).

Com base nos critérios adotados pela entidade adjudicante, de entre os possíveis candidatos à função de Gestor do contrato, deve ser nomeado aquele que, de acordo com os critérios acima aludidos, melhor se adegue às funções a desempenhar, bem como, à especificidade do objeto do contrato para o qual está a ser nomeado.

No que respeita à nomeação do Gestor do contrato, observando o n.º 1 do artigo 290.º-A do CCP, considera-se um imperativo legal¹²⁴, ou seja, revela-se obrigatório a existência desta figura no acompanhamento da execução de qualquer contrato, não existindo qualquer tipo de limitação imposta pelo CCP relativamente à designação do Gestor de Contrato (IMPIC, 2019; Matos, 2019).

Note-se que a nomeação de mais do que um Gestor para o mesmo contrato é admitida caso a complexidade do mesmo assim o exija, devendo as funções a desempenhar pelos mesmos, bem como, as suas responsabilidades encontrar-se claramente definidas (IMPIC, 2019).

¹²⁴ Nos termos do n.º 7 do artigo 96.º do CCP, é causa de nulidade do contrato a inexistência da indicação do Gestor do contrato, nos termos previstos na alínea i) do n.º 1 do mesmo artigo e Código.

Destarte, tal nomeação deve ser nominal (Durão, 2018) e suceder “antes do início da execução e constar do teor do contrato” (DGAJ, 2019, p.1), sendo que a identificação do Gestor¹²⁵ em nome da entidade adjudicante deverá fazer parte integrante do clausulado do contrato em causa (Teixeira, 2018), “cuja inobservância terá como consequência a nulidade do contrato”¹²⁶ (Alves, 2018, p.3) conforme o disposto no n.º 7 do artigo 96.º do Código.

Contudo, atendendo ao exposto no n.º 3 do artigo 128.º do CCP, os contratos resultantes de ajuste direto simplificado encontram-se dispensados de qualquer tipo de formalidades consagradas no Código, pelo que a nomeação do Gestor do contrato não é legalmente imposta (IMPIC, 2019).

Interpretação aposta é apresentada por Pedro Sánchez, autor que defende que:

“(…) o lapso legislativo na elaboração do artigo 290.º-A do CCP conduziu a que se não tivesse dispensado expressamente a nomeação de um **gestor do contrato** para a execução dos contratos de baixo valor previstos no artigo 128.º. Não se discutirá que a presença de um gestor pode mostrar-se inútil no caso de contratos de execução instantânea. Porém, infelizmente, neste caso o intérprete não pode alegar que o regime simplificado permite a dispensa de quaisquer formalidades previstas no Código, independentemente de estarem previstas na Parte I ou na Parte II. É que, tal como se viu suceder com outras regras substantivas como aquela que diz respeito aos impedimentos previstos no artigo 113.º, a nomeação de um gestor do contrato não constitui uma “formalidade”, antes consistindo numa obrigação material que impende sobre a entidade adjudicante. Portanto, não pode ser dispensada ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 128.º, estando em causa uma omissão equivocada do legislador de 2017” (2020a, p.568).

Por outro lado, Caldeira (2020) interpreta que a dispensa de tal formalidade não estava planeada pelo legislador, uma vez que a Parte II do CCP é omissa relativamente ao procedimento de nomeação do Gestor, existindo uma única referência a este, pelo artigo mencionado anteriormente, face à necessidade da sua designação. Assim, o autor conclui que “o artigo 128.º, n.º 3 do CCP (...) [parece] referir-se às obrigações procedimentais previstas na Parte II do Código [uma vez que e o artigo 290.º-A se encontrar na Parte III [do mesmo]]” (*idem*, 2020).

Por fim, aquando a nomeação do Gestor do contrato, este deve garantir a imparcialidade¹²⁷ relativamente ao contrato que irá acompanhar, por forma a olvidar eventuais conflitos de interesses. Neste sentido, Matos revela que “não só a necessidade de assegurar a inexistência de conflitos de interesse é indissociável da exigência de autonomia

¹²⁵ Vide al. i) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP. Note-se que, caso o contrato não seja reduzido a escrito, o cocontratante deve ter conhecimento da identidade do gestor, no momento em que este o contrato passe a existir (IMPIC, 2019).

¹²⁶ No âmbito referido, a nulidade do contrato só ocorre se tal designação também não constar dos documentos referidos no n.º 2 do artigo 96.º do CCP.

¹²⁷ Vide artigos 69.º a 76.º do CPA.

e idoneidade do gestor do contrato, como ao mesmo serão aplicáveis as garantias de imparcialidade fixadas no CPA” (2019, p.1188).

Em consonância, o IMPIC (2019) defende que para se materializar tal garantia é de todo conveniente a assinatura de uma declaração (análoga) de inexistência de conflito de interesses por parte do Gestor do contrato, de forma a salvaguardar a entidade adjudicante, de que as suas funções são desempenhadas com imparcialidade e isenção, tal como é solicitado aos elementos do júri¹²⁸, por força do n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP.

Nesta perspetiva, Matos corrobora afirmando que “nos termos desta [declaração] (...) o gestor do contrato deveria declarar não estar abrangido, no momento em que subscreve semelhante declaração, por quaisquer conflitos de interesse relacionados com o objeto ou com os participantes no contrato em causa” (2019, p.1190).

Mais ainda, segundo o entendimento de Caldeira (2017), o Gestor de modo a não comprometer ilegalmente o exercício das suas funções na execução do contrato por causas particulares, deve estar sujeito ao regime aplicável a impedimentos, incompatibilidades e suspeições contemplados pelo CPA.

2.4. Responsabilidade do Gestor do Contrato no exercício de funções

Decorre do regime jurídico vigente no nosso ordenamento ao desempenho de qualquer cargo ou função pública associam-se direitos e deveres, cujo incumprimento dos últimos poderão originar a assunção de responsabilidades de diversa índole.

Neste sentido, conforme afirma J. Silva “os órgãos e agentes da Administração Pública, no exercício dos seus poderes públicos, podem ser constituídos em responsabilidade civil, disciplinar ou criminal em consequência da violação de normas legais que regem aquela atividade” (2018, p.463).

O Gestor do contrato como responsável pelo acompanhamento da execução do mesmo deverá zelar por este, atuando de forma transparente e em conformidade com as regras da boa gestão, tendo em vista a satisfação das necessidades da entidade adjudicante e a prossecução do interesse público, podendo ser-lhe atribuída responsabilidade civil¹²⁹ e/ou criminal, caso se verifique alguma ilicitude praticada por este (Teixeira, 2018; DGAJ, 2019).

¹²⁸ Vide n.º 4 do artigo 67.º e cfr. Anexo III, ambos do CCP.

¹²⁹ Vide ponto 10 da Orientação Técnica N.º 5 do IMPIC.

Neste âmbito, poderá ainda acrescer a responsabilidade disciplinar, que é aplicável quando o gestor pertença aos recursos humanos da entidade contratante (Alves, 2018; IMPIC, 2019).

2.5. A formação do Gestor de Contrato

A formação tem como objetivo dotar um indivíduo de capacidades e conhecimentos numa determinada área, possibilitando um melhor desempenho da sua função ou daquela que irá realizar.

Neste contexto, é de realçar o papel importante que a entidade adjudicante têm na formação do Gestor do contrato, devendo por isso “apostar na formação dos respetivos colaboradores que, em função da sua inserção orgânica, venham a desempenhar essas funções” (Matos, 2019, p.1183).

Segundo a DGAJ (2019), o Gestor deve possuir o *know-how* específico no que respeita à gestão contratual, atuando de forma autónoma na aplicação dos conhecimentos e implementação dos instrumentos que permitirão desenvolver uma abordagem participativa, bem como, uma resposta rápida e eficaz aos problemas e a todo o acompanhamento da execução do contrato.

Em consonância, o IMPIC refere que, “é de todo conveniente que o gestor do contrato tenha conhecimentos técnicos sobre o conteúdo do contrato [para além do conhecimento profundo da legislação aplicável], quando este tiver especificações técnicas complexas [e.g. aquisição de um sistema informático]” (2019, p.2)

No entanto, verifica-se uma lacuna nesta matéria no presente regime legal, uma vez que não está previsto qualquer tipo exigência relativamente à formação necessária para o exercício da função de Gestor de Contrato (Matos, 2019).

Deste modo, de forma a mitigar tal omissão, desempenha um papel crucial o auxílio da entidade contratante para com o gestor, “[destacando] a importância de lhe serem facultados recursos adequados (financeiros, instalações, meios de funcionamento, equipamento e apoio técnico), tendo em conta a especificidade de cada organização (...) e, em particular, a especificidade do objeto do(s) contrato(s) a gerir [por este]” (*idem*, 2019, p.1183).

Em linha com o expresso nos parágrafos precedentes, chama-se à colação a Recomendação (UE) 2017/1805 da Comissão, de 03 de outubro de 2017, sobre a profissionalização da contratação pública.

Através da mencionada Recomendação, a Comissão Europeia definiu uma estratégia para a profissionalização da contratação pública determinando, entre outras medidas, pelo expresso no n.º 4 de II¹³⁰ que os “Estados-Membros devem desenvolver programas de formação adequados – iniciais e ao longo da vida – com base nos dados e na avaliação das necessidades, bem como em quadros de competências (...)”

Por conseguinte forçoso será concluir que a formação do Gestor do contrato e bem assim dos demais intervenientes na área de contratação assume-se, hodiernamente, de fulcral pertinência.

¹³⁰ De epígrafe: Recursos Humanos – Melhorar a formação e gestão da carreira.

PARTE II – ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO E TRABALHO DE CAMPO

CAPÍTULO 3 METODOLOGIA, MÉTODOS E MATERIAIS

3.1. Problema, questão e objetivo da investigação

Uma investigação exige sempre a formulação de um problema, pois este “tem a importante função de focalizar a atenção do investigador para o fenómeno em análise, desempenhando o papel de “guia” na investigação” (Coutinho, 2014, p.49), ou seja, é a base para iniciar o trabalho de pesquisa, uma vez que “permite encontrar a razão da necessidade da investigação” (Instituto Universitário Militar [IUM], 2019, p.49) e precisar o que se pretende explorar.

De acordo com Marconi & Lakatos, “o problema deve ser levantado, formulado, [e] de preferência em forma interrogativa” (2003, p.159), devendo ser expresso através de uma pergunta de partida (Haro et.al., 2016), também denominada de QC. Assim, pretende-se enunciar uma questão com o objetivo de definir a pesquisa, a fim de solucionar o problema existente.

Face ao exposto, a QC deve ser formulada e tida em consideração como vetor de orientação, caracterizando-se pela sua clareza, precisão e pertinência, adjetivando-se por ser “um enunciado interrogativo e não equívoco que precisa os conceitos-chave, especifica a natureza da população que se quer estudar e sugere uma investigação empírica” (Fortin, 2009, p.51).

Concomitantemente, a QC da presente investigação densifica-se em determinar “Quais as qualificações e critérios de nomeação dos Gestores do Contrato celebrados pela GNR?”, a qual permitirá atingir o OG definido para a presente investigação: “Analisar as qualificações e critérios de nomeação dos Gestores de Contrato na GNR”, existindo uma correspondência direta entre estes.

De forma a dar resposta à QC e para cumprimento do OG, definiram-se os OE que motivaram, por sua vez, a produção das questões derivadas (QD), tendo sido estas últimas, formuladas com o intuito de restringir e objetivar a pesquisa, de forma a reunir a informação necessária para responder à QC, labor que logrou resultar a identificação das QD que se apresentam:

QD₁ – Que competências/poderes deverão deter os Gestores do contrato?

QD₂ – Quais as qualificações dos Gestores do contrato celebrados pela GNR?

QD₃ – Quais os critérios seguidos na GNR para a nomeação de Gestores do contrato?

QD₄ – Que serviços da GNR estão vocacionados para auxiliar os Gestores do contrato?

Neste contexto, podemos concluir a construção do modelo de análise para a presente investigação, o qual se encontra explanado no Apêndice C, proporcionando uma melhor compreensão do mesmo.

3.2. Abordagem e método da investigação

Segundo Bryman (2012) e IUM (2019) a abordagem adotada em determinada investigação também se designa por estratégia de investigação, sendo que pode assumir uma tipologia quantitativa, qualitativa ou mista.

De acordo com o problema escolhido para estudar no decorrer da investigação “deverá ser adotada uma determinada estratégia de investigação” (IUM, 2019, p.25). Neste seguimento, e visando atingir os objetivos definidos, bem como, responder às questões levantadas, a abordagem adotada para o desenvolvimento da presente investigação é a qualitativa, uma vez que se pretende investigar o conhecimento dos intervenientes no processo, compreender as suas ações individuais e interações (Coutinho, 2014).

O seguimento do tipo de abordagem supramencionado, deveu-se ao facto do universo escolhido ser de reduzida dimensão, tornando-se por isso de extrema relevância o conhecimento empírico dos sujeitos e o contato direto com os mesmos, factualidade que motivou o recurso a técnicas qualitativas, como é o caso dos inquéritos por entrevista.

Deste modo, excluiu-se a abordagem quantitativa, dado que esta é utilizada “quando o universo a estudar é de grande dimensão e o contacto direto do investigador com todos os seus elementos está dificultado” (IUM, 2019, p.89).

Quanto ao método de investigação existem três tipos que podem ser adotados, nomeadamente o método indutivo, o método dedutivo e o método hipotético-dedutivo (Freixo, 2011). Tendo em consideração o objeto do estudo, a presente investigação anco-se no método dedutivo, em que o raciocínio utilizado segue do geral para o particular, ou seja, “partindo da teoria em busca de uma verdade particular” (IUM, 2019, p.18).

3.3. Técnicas de recolha de dados e instrumento de medida

A técnica de recolha de dados é determinada pelo problema de investigação (Fortin, 2009), por forma a que tal colheita seja adequada ao objeto de estudo que pretendemos estudar.

A recolha de dados necessária à realização do enquadramento teórico, mormente a Parte I do presente trabalho, foi feita através de uma análise documental de diversos conteúdos apenas teóricos, por forma a obter um conjunto de informação fidedigna e pertinente para a temática da investigação.

Para tal, recorreu-se a fontes primárias, ou seja, que “não foram alvo de qualquer resumo ou interpretação por parte de outros investigadores ou críticos” (Freixo, 2011, p.163), tendo-se utilizado neste caso legislação, como por exemplo, a CRP, o CCP, o CPA, relatórios do Tribunal de Contas, *et. al.* Foram também utilizadas fontes secundárias, sendo que estas resultam de interpretação das fontes primárias, permitindo “o acesso a textos já interpretados e publicados sobre um determinado tema” (*idem*, 2011, p.163), incluindo-se nestas as obras literárias, artigos científicos e revistas de autores especializados nas matérias abordadas.

Por fim, para a realização do trabalho de campo (correspondente à Parte II da investigação) foi importante escolher o instrumento de medida mais adequado ao mesmo, dado que este assume um papel “fundamental na elaboração da parte empírica de um trabalho [científico]” (Alves, 2012, p.50). Para tal desiderato, decidiu-se recorrer a inquéritos por entrevista semiestruturada que se caracterizam por abordar “temas [que] são geralmente mais específicos e o entrevistador recorre a um guião com tópicos ou questões que podem ser alteradas, em caso de necessidade, no decurso da entrevista” (IUM, 2019, pp.102-103).

Na perspetiva de Flick (2005), este método é vantajoso pois permite uma melhor comparação e estruturação dos dados, possibilitando a obtenção de afirmações concretas sobre o tema/assunto pretendido.

Assim, a utilização deste instrumento permitiu a obtenção individual e pormenorizada da informação, bem como uma relação de proximidade com o entrevistado, o que torna possível uma melhor seleção da informação, de modo a ser útil na resposta à questão central.

3.4. Entrevistas

Conforme o IUM refere, “a entrevista é uma forma singular de interação social que tem como objetivo principal recolher dados para a investigação” (2019, p.101), tendo esta como objetivo “a análise do sentido que os atores dão às suas práticas e aos acontecimentos com os quais se veem confrontados: os seus sistemas de valores, as suas referências normativas, as suas interpretações de situações conflituosas ou não, as leituras que fazem das próprias experiências, etc” (Quivy & Campenhoudt, 2005, p.193).

Por conseguinte, este método permitirá obter dados com um grau de profundidade e especificidade acentuado, recolhendo as diversas interpretações dos entrevistados relativamente às mesmas questões e verificar os pontos em comum ou discordância. Além do mais, permite respeitar as referências teóricas no que respeita à linguagem utilizada referente ao objeto de estudo da investigação.

Neste contexto, foi elaborada uma carta de apresentação seguida do guião de entrevista¹³¹, de forma a orientar os entrevistados, onde se deu a conhecer: (i) o tema da investigação; (ii) o âmbito em que se insere o inquérito por entrevista; e (iii) o objetivo da investigação e da entrevista.

O referido guião de entrevista foi submetido a validação de forma a apurar a pertinência, raciocínio lógico e compreensão pelo Professor Doutor José Fontes e pelo Major de Administração Militar da GNR Miguel Sousa Reis.

Neste âmbito, as entrevistas foram enviadas via e-mail para os destinatários e respondidas pelo mesmo meio recorrendo, sempre que necessário, a meios informáticos (como por exemplo, videochamada), devido ao estado de emergência causado pela pandemia Covid-19 e consequente confinamento, período que coexistiu com a realização da presente investigação.

3.5. Amostragem: composição e justificação

Previamente a definir a amostra, é necessário esclarecer e compreender os conceitos que estabelecem uma relação com a mesma ao nível de volume de sujeitos e características pelas quais podem ser agrupados, obtendo-se, por conseguinte, a conceção de universo e população.

¹³¹ Vide Apêndice D

Assim, o universo diz respeito ao conjunto de todos os elementos possíveis de ser agrupados de acordo com determinada propriedade (Haro et al., 2016). Por outras palavras, corresponde a um grupo que apresenta pelo menos uma característica em comum.

Tendo em consideração o facto da presente investigação incidir sobre a GNR, este é constituído por todos os militares que integram a Instituição, o que reflete um número elevado de elementos existindo a necessidade de o reduzir por forma a tornar a investigação viável.

Por sua vez, para mitigar tal necessidade, definiu-se uma população alvo, que se define como um “conjunto de elementos que reúnem determinadas características comuns [e essenciais] e que o investigador pretende estudar” (IUM, 2019, p.64), correspondendo por isso, aos militares da GNR que possuam conhecimentos na área da contratação pública, em razão da temática presente em toda a investigação.

Por último, verificando-se a impossibilidade de reunir e analisar toda a informação dessa população, exponenciadas com as limitações pandémicas supracitadas, foi necessário estabelecer uma amostra. Como tal, a amostra define-se como “o estudo de uma população, por via de um grupo significativamente mais reduzido, mas que deve reter, como princípio, as suas características mais significativas/específicas e com interesse para o estudo” (IUM, 2019, p.65).

Para a presente investigação, a amostra determinada cinge-se aos militares da GNR que exercem ou já exerceram funções no âmbito da contratação pública e que tenham desempenhado (ou não) a função de gestor de contrato.

Neste desiderato, optou-se por uma amostra não probabilística (ou empírica), o que significa que os elementos constituintes da mesma são seleccionados pelo investigador (IUM, 2019) e, consecutivamente, do tipo intencional (Pardal & Correia, 1995), que se caracteriza por seleccionar os “elementos que melhor representem ou tenham conhecimento do fenómeno em estudo” (IUM, 2019, p.71).

Assim, os indivíduos foram escolhidos de forma estratégica de modo a que o seu contributo (conhecimento e experiência na área) fosse relevante para a investigação e, por sua vez, permitisse dar resposta às questões levantadas, analisando as diversas perspetivas obtidas relativamente ao Gestor do contrato na GNR, nomeadamente, as suas qualificações e critérios de nomeação, constituindo-se como um alicerce para fundamentar ou refutar e enriquecer a base teórica da investigação.

Decorrente do texto apresentado, foi possível alcançar a diversificação e a saturação da informação, verificando-se assim os dois princípios da análise qualitativa (Guerra, 2006).

Quanto ao primeiro, este foi garantido através da seleção de indivíduos que desempenham ou já desempenharam, na sua maioria, diferentes cargos e funções no âmbito da contratação pública na Instituição e relativamente a distintos objetos dos contratos, permitindo obter diferentes pontos de vista em relação ao objeto de estudo. Relativamente ao segundo princípio, este ocorre quando a informação começa a ser repetitiva ou redundante, não se obtendo informação nova (Vilelas, 2009), tendo-se concluído tal fato após a análise de várias entrevistas, não sendo necessário a realização de outras uma vez que a partir de determinado momento não se obtiveram contributos diferentes dos já analisados.

Apresenta-se assim, um quadro que demonstra a amostra definida para o trabalho de campo da presente investigação (Quadro n.º 4)¹³²:

Quadro n.º 4 – Caracterização (simplificada) dos entrevistados (1/2)

Entrevistados		Posto	Função ou funções que exerce ou já exerceu no âmbito da contratação pública	Exerce/exerceu a função de Gestor de Contrato (S/N)
E1	Edgar Bogas	Capitão	- Membro de júri de procedimento, Gestor do procedimento e Gestor de Contrato na Repartição de Fardamento e Equipamento Individual (RFEI) da Divisão de Reabastecimento da DRL; - Membro de júri de procedimento, Gestor do procedimento, Gestor de Contrato e orador em workshop de gestores de contrato no âmbito da Lei de Programação de Infraestruturas das Forças e Serviços de Segurança (LPIEFSS) na Divisão de Programação de Infraestruturas e Equipamentos (DPIE).	Sim
E2	Hugo Esteves	Capitão	- Chefe da Repartição de Concursos e Contratos da Divisão de Aquisições da Direção de Recursos Logísticos (DRL); - Auditor da equipa multidisciplinar da GNR; - Formador dos vários cursos de formação/promoção da GNR no âmbito logístico; - Adjunto do Chefe da Repartição de Concursos e Contratos da Divisão de Aquisições da DRL; - Chefe da Secção de Recursos Logísticos da Escola da Guarda.	Não
E3	Samuel Castro	Capitão	- Chefe da Secção de Recursos Logísticos e Financeiros (SRLF) da Unidade de Segurança e Honras de Estado (USHE).	Não
E4	Bruno Rosa	Capitão	- Chefe da SRLF do Comando Territorial de Lisboa; - Membro de júri de procedimento na SRLF do Comando Territorial de Lisboa; - Auxiliar na elaboração dos procedimentos na SRLF do Comando Territorial de Lisboa.	Não
E5	Paulo Santos	Coronel	- Diretor de Recursos Logísticos no Comando de Administração e Recursos Internos (CARI). - Órgão competente para a decisão de contratar.	Não
E6	José Durão	Sargento-Chefe	- Exerce funções de apoio jurídico, no âmbito da contratação pública.	Não

Fonte: Elaboração própria

¹³² O Apêndice D apresenta de forma detalhada a caracterização da amostra selecionada.

Quadro n.º 4 – Caracterização dos entrevistados (2/2)

Entrevistados		Posto	Função ou funções que exerce ou já exerceu no âmbito da contratação pública	Exerce/exerceu a função de Gestor de Contrato (S/N)
E7	Maria Pereira	Tenente-Coronel	- Responsável pelas compras na Brigada Territorial n.º 4, no Comando Territorial do Porto, no Comando Territorial de Braga e nos Serviços Sociais da GNR; Nota: Realizou tese de mestrado na área do direito administrativo na Universidade do Minho, na área da Contratação Pública – critérios de adjudicação.	Não
E8	António Pascoal	Capitão	- Gestor do Contrato.	Sim
E9	Vítor Nogueira	Capitão	- Chefe da SRLF da Secretaria-Geral da Guarda; - Chefe da Repartição de Material e Aquartelamento e Subsistências (RMAS) da Divisão de Reabastecimento da DRL.	Não
E10	Rui Eleutério	Tenente-Coronel	- Chefe da Contabilidade do Conselho Administrativo da Brigada Territorial n.º 3; - Chefe da Contabilidade do Conselho Administrativo do Comando-Geral; - Chefe da SRLF do Comando Territorial de Évora; - Chefe da Repartição de Concursos e Contratos da Divisão de Aquisições da DRL; - Chefe da Divisão de Aquisições da DRL.	Não
E11	Ana Bernardo	Major	- Chefe da Secção de Aprovisionamento, Logística e Património (SALP) nos Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana (SSGNR); - Membro do Conselho Administrativo do Regimento de Infantaria (não existe atualmente); - Desempenhou funções na SRLF da Unidade de Intervenção.	Sim
E12	Ricardo Pereira	1º Sargento	-Membro de júri de procedimento, a desempenhar funções na SRLF do Comando Territorial do Porto; - Gestor do Contrato.	Sim

Fonte: Elaboração própria

3.6. Tratamento de dados

De modo a estabelecer uma base teórica sólida para a presente investigação, a recolha de informação realizada por meio da análise documental permitiu estruturar todo o enquadramento teórico, suportando este a parte empírica.

Nesta senda, realça-se: a análise exaustiva do enquadramento legal nacional e comunitário relativamente à contratação pública, nomeadamente a análise das Diretivas comunitárias e do CCP; a análise e verificação dos procedimentos necessários à formação de um contrato público sujeito ao CCP; e o estudo dos diversos pontos de vista relativamente ao Gestor do contrato e às temáticas que lhe são subjacentes. O tratamento de toda a

informação foi conduzido de forma a seguir um raciocínio lógico que possibilitasse a orientação do trabalho de campo, bem como, para auxiliar na elaboração das questões do inquérito por entrevista.

Por outro lado, para o tratamento de dados obtidos através da entrevista foi necessária a implementação de um método de análise de conteúdo, sendo que para tal:

“(i) os dados de que dispõe o investigador (...) [devem encontrar-se] já separados da fonte e das condições gerais em que foram produzidos; (ii) o investigador coloca os dados num contexto que constrói com base nos objetivos e no objeto da pesquisa; (iii) para proceder a inferências a partir de dados o investigador recorre a um sistema de conceitos analíticos cuja articulação permite formular as regras da inferência” (IUM, 2019, p.118).

Neste enquadramento, o modelo sugerido por Guerra (2006) considerou-se o mais adequado a adotar, consistindo na elaboração de uma grelha onde constam as sinopses das entrevistas, correspondendo estas a “sínteses dos discursos que contêm a mensagem essencial da entrevista e são fiéis, inclusive na linguagem, ao que disseram os entrevistados” (*idem*, 2006, p.73).

Neste sentido, foram construídos quadros de análise relativos a cada questão das entrevistas através das sinopses elaboradas, permitindo assim salientar as ideias principais e de maior relevo, sendo também apresentados os pontos comuns e as discordâncias entre as várias respostas dadas pelos entrevistados. Por sua vez, agruparam-se as questões da entrevista por categorias, sendo os resultados analisados e discutidos com base nas mesmas.

CAPÍTULO 4

APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No presente capítulo são apresentados, analisados e discutidos os dados obtidos por meio das respostas às questões do inquérito por entrevista, correspondendo assim ao trabalho de campo, tendo por base o enquadramento teórico dos dois primeiros capítulos. Para tal, são destacados os argumentos chave apresentados pelos entrevistados, que se encontram agrupados por questões da entrevista nos vários quadros de análise de conteúdo¹³³.

4.1. Competências/poderes dos Gestores de Contrato

De forma a compreender quais as competências/poderes dos Gestores do Contrato e os aspetos que influenciam os mesmos foi realizada uma análise das respostas às Questões n.º 2, 6, 7, 9 e 10 do inquérito por entrevista.

Relativamente à análise das respostas à Questão n.º 2, salientou-se o facto de as competências do Gestor de Contrato colidirem com aquelas que são as competências do Diretor de fiscalização da obra (E1), uma vez que o CCP menciona as duas figuras, sendo as suas competências semelhantes, não definindo quando deve ser nomeada uma ou outra.

A análise das respostas à Questão n.º 6, permitiu concluir que para o Gestor do Contrato poder exercer as suas competências deve ser conhecedor da legislação que lhe é aplicável, ou seja, a legislação onde tal figura se insere, bem como, onde estão consagrados tais competências, mormente a Parte III do CCP e ainda toda a documentação legislativa relacionada com a execução do contrato.

De acordo com a análise das respostas à Questão n.º 7, o desempenho das funções de Gestor do Contrato, nomeadamente as competências/poderes são influenciadas pelas características que o Gestor possui, as quais se sumariam no quadro seguinte (Quadro n.º 5):

Quadro n.º 5 – Características profissionais do Gestor do Contrato (1/2)

Características profissionais do Gestor do Contrato	
Responsabilidade (E4, E7 e E12)	Força de vontade (E4 e E7)
Isenção (E2 e E12)	Flexibilidade
Ponderação (E6 e E9)	Versatilidade (E4)

Fonte: Elaboração própria

¹³³ Vide Apêndice G.

Quadro n.º 5 – Características profissionais do Gestor do Contrato (2/2)

Características profissionais do Gestor do Contrato	
Rigor (E7 e E12)	Determinação Compromisso (E4) Boa comunicação Interesse em encontrar soluções
Zelo (E2 e E9)	
Integridade Honestidade (E11) Correção Perfeccionismo	Disponibilidade (12)
	Método (E6) Não Conflituoso

Fonte: Elaboração própria

Contudo, o entrevistado E3 refere que o Gestor não necessita de possuir uma característica profissional específica.

Através da análise das respostas à Questão n.º 9, foi possível apurar os poderes considerados essenciais, a delegar no Gestor do Contrato, existindo diversos pontos de vista.

Neste sentido, um dos argumentos apresentados refere que apenas deve ser delegado no Gestor os poderes respeitantes às competências de fiscalização, que se encontram previstas no artigo 305.º do CCP (E1).

Em oposição os entrevistados E2 e E10 adogam que os poderes do Gestor do Contrato devem ser apenas aqueles que se encontram previstos na lei (a respeito do mesmo) (E2 e E10).

Por outro lado, é referido que a delegação de outros poderes que se encontram atribuídos ao contraente público, são passíveis de ser delegados, no entanto tal deve ser ponderado e avaliado tendo em conta a necessidade e a situação em causa (E5). Neste caso, o poder sancionatório poderia ser delegado no Gestor, por exemplo, nos contratos de longa duração ou de execução continuada (e.g. contratos de prestação de serviços de limpeza das instalações). No entanto, tal poder não se justifica ser delegado quando se trata de contratos de execução instantânea (e.g. contrato para o fornecimento de papel A4) (E5).

Neste seguimento, E9 referiu que o Gestor do Contrato pode fazer uso de todos os poderes possíveis de ser delegados legalmente, exceto o poder para proceder à resolução unilateral do contrato, consagrado na al. e) do artigo 302.º do CCP, que deverá continuar apenas a ser exercido pelo órgão competente para a decisão de contratar.

Ao nível das competências, o Gestor do Contrato deve ser o elemento de ligação entre o co-contratante (operador económico) e a entidade adjudicante (E4 e E12), tendo sido também proposto que este realize auditorias e inspeções onde são armazenados os bens (na GNR), bem como, às instalações dos operadores económicos, exija a apresentação de documentação técnica ao co-contratante relativamente ao processo de produção do bem ou

serviço e ainda aumentar a sua autonomia no exercício de controlo das atividades desenvolvidas pelo co-contratante (E11).

Assim, verifica-se uma multiplicidade de opiniões, o que revela que o assunto não é entendido por todos os entrevistados da mesma forma.

Quanto à análise das respostas à Questão n.º 10, constatou-se uma maior homogeneidade que na questão anterior.

No que respeita à aplicação de sanções contratuais por parte do Gestor do Contrato, uma das vertentes defendidas é que este não deve ter competência para tal (E1, E2, E3, E6, E7 e E10), sendo que as divergências detetadas durante a execução do contrato devem ser comunicadas ao órgão competente para a decisão de contratar permitindo uma análise externa à do Gestor (E2 e E11), devendo assim tal competência continuar no órgão competente (E4, E6, E7, E10, E12). Desta forma impede que se comprometa a isenção do Gestor do Contrato por alguma motivação externa (E12).

A outra vertente apresentada, refere que tal competência pode ser delegada no Gestor do Contrato, no entanto no caso da delegação da resolução sancionatória do contrato, esta nunca deverá ser delegada, podendo tal decisão colidir com os argumentos que deram origem à decisão de contratar, devendo por isso a competência de terminar o contrato continuar apenas a ser do órgão competente para a decisão de contratar (E5).

Uma terceira vertente, apoia que a competência para aplicar sanções contratuais pode ser delegada no Gestor do Contrato por forma a justificar a existência e intervenção deste e ainda demonstrar a importância das orientações do mesmo perante o co-contratante. Além do mais, no caso de resolução do contrato por incumprimento do co-contratante revela-se crucial a celeridade da mesma e por isso ser desnecessário a burocratização, podendo atuar o Gestor. Neste sentido, é apoiada a autonomia do Gestor do Contrato para a implementação das medidas corretivas necessárias (E9).

4.2. Formação e conhecimentos dos Gestores do Contrato necessários ao desempenho das suas funções

Ao analisar as respostas às Questões n.º 3, 4, 6, 7 e 9, procurou-se explorar de forma detalhada qual a formação e quais os conhecimentos que o Gestor do Contrato deve deter para o desempenho da sua função, revelando a importância dos mesmos.

Através da análise das respostas à Questão n.º 3, foi possível identificar os métodos e/ou técnicas (qualitativos e quantitativos) em utilização pelos Gestores de Contrato, no

entanto os meios a utilizar para materializar a gestão do contrato são escassos e imperfeitamente definidos (E1).

Através das respostas a esta questão, foi possível estabelecer métodos e/ou técnicas (qualitativos e quantitativos) tendo em conta três tipos de execução: material, técnica e financeira (E4). O Quadro n.º 6 apresenta os diferentes procedimentos divididos tendo em conta as três categorias apresentadas, sugerindo-se assim uma *check list*:

Quadro n.º 6 – Métodos e/ou técnicas classificadas por categoria de execução

Métodos e/ou técnicas classificadas por categoria de execução		
Execução Material	Tipo de Método e /ou técnica	Durabilidade do Contrato
Verificação do cumprimento dos prazos de entrega vinculados nas cláusulas do contrato (E4, E5, E9, E11 e E12)	Qualitativo e Quantitativos (E9)	Execução instantânea ou quase instantânea (E9)
Verificação das quantidades entregues previstas no contrato (E9)		
Execução Técnica		
Verificação do cumprimento (grau de conformidade) das especificidades técnicas impostas pelo caderno de encargos, ou seja, dos requisitos técnicos (E4, E5, E9 e E12)	Qualitativo (E9)	Execução continuada (E6 e E9)
Elaboração de mapas com dados sobre a prestação das tarefas (E6)		
Número de extravios (E9)		
Verificação do cumprimento dos prazos de entrega dos documentos (E9)		
Envio para análise laboratorial quando, visualmente, apresentam desconformidades/imperfeições (E11)		
Análise qualitativa por amostragem dos bens entregues (E9 e E11)		
Agregação da informação através de relatórios de fiscalização, elaborados e facultados pelas Unidades no caso dos contratos centralizados (E6)		
Execução Financeira		
Verificação das notas de encomenda e das faturas emitidas pelo co-contratante (face às entregas e aos preços adjudicados) (E4 e E6)		

Fonte: Elaboração própria

Face ao quadro apresentado, é ainda possível associar o tipo de objeto do contrato às referidas tempestividades, ou seja, para aquisição de bens, pode considerar-se um contrato de execução instantânea devendo ser aplicados métodos e/ou técnicas quantitativos e qualitativos. Por outro lado, para a aquisição de serviços, pode considerar-se um contrato de execução continuada, cujos métodos e/ou técnicas a aplicar devem ser de natureza qualitativa.

Relativamente a tipos de objeto de contrato específicos, verificou-se que no caso da LPIEFSS, a Direção de Infraestruturas (DIE), possui um manual de procedimentos, que

inclui relatórios de acompanhamento de contrato, fichas de acompanhamento da obra (que é um relatório que compila o trabalho de vários Gestores do Contrato) e ferramentas para verificação (e.g. contas finais e relatórios finais). Além do mais em contratos de especial complexidade realizam-se relatórios de execução intermédia (E1).

Por outro lado, também se verificou que a Repartição de Transportes utiliza meios específicos para o acompanhamentos dos contratos relativos aos combustíveis, como por exemplo, uma plataforma online que permite fazer o controlo da informação referente a tal objeto e ainda a realização de uma triagem mensal por amostragem com bases nos extratos retirados da plataforma supramencionada (E8).

No âmbito geral, podem ainda ser aplicados procedimentos como: relatórios de execução do contrato, refletindo o acompanhamento que é feito (E10); o cumprimento das obrigações acessórias (E5); e a visita aos locais onde se encontram a ser executados os contratos (E6).

Sugere neste sentido como sugestão, a verificação mensal relativamente ao decorrer da execução do contrato (E3).

Os métodos e/ou técnicas referidos não são utilizados de forma igual por todos os entrevistados, podendo-se concluir que não existem procedimentos genéricos, mas sim específicos, tendo-se verificado tal factualidade pela indicação dos entrevistados, uma vez que consoante a U/E/O e o tipo de objeto do contrato são utilizadas determinadas técnicas de acompanhamento de execução do mesmo.

Atendendo à análise da Questão n.º 6, foi possível constatar as qualificações (formação) necessárias ao pleno desempenho da função de Gestor do Contrato.

Para tal, o mesmo deve possuir sólidos conhecimentos de Contratação Pública (E1, E2, E5, E6, E8, E9 e E12), especificamente do CCP (E4, E11) em especial sobre a Parte III do mesmo (E1 e E9), bem como, sobre a execução de cada contrato em específico (E1) e ainda na área do Direito Administrativo (E5, E8 e E9).

Considerou-se também indispensável ter conhecimentos/experiência referentes ao objeto do contrato a gerir (E2, E6, E7, E8, E10 e E11) e sobre o setor do mercado no qual tal objeto se insere (E9). Importa realçar a necessidade de conhecimentos de gestão e das suas ferramentas que se encontram disponíveis (E1).

Contudo, verificou-se um desvio da perspetiva anteriormente mencionada, tendo sido referido que o Gestor do Contrato não necessita de ser especialista na área específica de cada contrato (E1), nem de possuir formação/qualificações especiais (E3).

Com a análise realizada à Questão n.º 7, verificou-se que as características profissionais têm algum impacto na formação e conhecimento que o Gestor do Contrato possui.

Neste caso, o Gestor deve possuir experiência na área, ser ponderado nas decisões a tomar relativamente ao acompanhamento do contrato (E6 e E9), possuir uma sólida formação na área da contratação pública (E5), deter conhecimentos técnicos relativamente ao objeto do contrato, ou seja, o *know-how* específico referente ao objeto que se pretende adjudicar (E5, E8 e E10) e ainda apresentar um sentido de preocupação para com os interesses da entidade adjudicante (E9), tendo em vista não só a satisfação das necessidades desta, mas também a razão do fim do interesse público.

4.3. Aspetos que influenciam na nomeação do Gestor do Contrato na GNR

Por meio das Questões n.º 1, 2 e 4 do inquérito por entrevista, procurou-se identificar os aspetos que influenciam na nomeação do Gestor do Contrato de acordo com a perspetiva de cada um dos entrevistados, permitindo complementar a doutrina relativa a tal assunto abordada no Enquadramento Teórico.

Com análise realizada à Questão n.º 1, verificou-se que apenas quatro dos entrevistados já exerceram a função de Gestor de Contrato, designadamente, o E1, o E8, o E11 e o E12, no entanto existem outros como o E7 e o E9 que desempenharam estas funções nos períodos anteriores à consagração legal desta figura (que vigorou a partir do dia 1 de janeiro de 2018).

A este nível constatou-se uma grande diversidade da tipologia de contratos cujos mencionados foram Gestores, como por exemplo: aquisição de artigos de fardamento (E1 e E11), aquisição de equipamento individual (E1), aquisição de equipamento de proteção individual (E1), aquisição de equipamentos de funções especializadas (E1), contratos de empreitadas (E1), aquisição de combustíveis rodoviários (E8), aquisição de medalhas (E11) e aquisição de um serviço de reparação automóvel (E12).

No que respeita à análise das respostas à Questão n.º 2, os argumentos apresentados pelos entrevistados refletem, na sua globalidade, uma opinião unânime relativamente aos critérios utilizados, existindo assim uma concorrência de argumentos verificando-se que as decisões são tomadas no mesmo sentido, ainda que tal não esteja definido (E10).

Importa a neste ponto apresentar os critérios de nomeação referidos pelos entrevistados, sendo os mais utilizados:

- a nomeação de um elemento da área específica do objeto do contrato em causa (E1, E8, E10) (e.g. para um contrato de empreitada é nomeado um engenheiro civil; para um contrato de aquisição de fardamento para determinada valência específica da GNR, como por exemplo a Unidade de Emergência de Proteção e Socorro [UEPS], é nomeado um militar dessa mesma unidade (E11);
- a nomeação de um elemento cuja função que desempenha esteja relacionada com o tipo de objeto do contrato que irá gerir (E3 e E12);
- a nomeação de um elemento que detém responsabilidade sobre determinado objeto, designadamente, que se encontra a desempenhar funções na U/E/O responsável pelo mesmo (e.g. nomeação do Chefe da Repartição responsável por um bem ou serviço para Gestor do Contrato desse tipo de objeto (E8 e E11).

Além destes, são ainda identificados como critérios de nomeação: a escolha do elemento tendo em conta a graduação (militar mais graduado); o grau de responsabilidade; a experiência relativamente à matéria em causa (E4); e o desempenho de funções na área da contratação pública (E12).

Conforme se verificou no Enquadramento Teórico, o legislador é omissivo quanto à existência e aplicação dos critérios de nomeação da referida figura, cabendo assim às entidades estabelecer tais critérios. Contudo, como é possível verificar pela análise das respostas à questão mencionada, os mesmos não estão definidos de forma padrão, para que qualquer U/E/O pudesse aplicar de forma igual, ficando estas responsáveis por defini-los.

Neste âmbito, tendo em conta a variedade dos contratos que são realizados na Instituição e o grau de especificidade de alguns deles, é necessário que o Gestor do Contrato seja nomeado de acordo com determinados critérios: gerais, ou seja, aplicáveis a qualquer tipo de objeto, e específicos, aplicáveis a objetos do contrato com grau de complexidade e especificidade elevados, como por exemplo contratos na área da informática.

Quanto à análise das respostas à Questão n.º 4, observou-se a existência de duas correntes de raciocínio relativamente ao facto do Gestor do Contrato ser nomeado previamente como membro do júri.

A primeira perspetiva versa sobre a mais valia da factualidade supramencionada, constatando-se como ponto positivo o acumular de funções (E2, E4, E5, E9 e E11), o que possibilita ao Gestor um conhecimento prévio de toda a envolvente do procedimento aquisitivo do contrato em causa. Neste sentido, permitiria ao Gestor do Contrato possuir um conhecimento aprofundado das peças do procedimento, bem como, das propostas

apresentadas pelos concorrentes interessados (E2, E4, E5 e E9), desde cedo compreender a intenção do órgão competente para a decisão de contratar de forma a esclarecer quaisquer dúvidas que possam surgir relativamente à análise da proposta do “futuro co-contratante” e tendo sempre em vista a prossecução do interesse público (E5 e E9). Assim, o desempenho de ambas as funções, júri e Gestor do Contrato, possibilitaria a que este último dominasse a matéria relativa a tal contrato, nomeadamente as cláusulas a cumprir decorrentes dessa adjudicação, sendo uma mais valia para o acompanhamento da execução do contrato (E2 e E11).

Por outro lado, a segunda perspetiva versa sobre a menos valia relativamente ao Gestor do Contrato exercer previamente a função de júri (E1, E3, E6, E7, E9, E10, E11 e E12). Neste contexto, a existência de segregação de funções foi o argumento principal para justificar o não desempenho das duas funções pelo mesmo elemento (E3, E6, E10 e E11), sendo que o não cumprimento de tal princípio poderá levar a situações de conluio e inexistência de imparcialidade (E3, E6, E10 e E11) podendo revelar assim uma falta de transparência no desenvolver dos diversos procedimentos (E9) e condicionar a ação do Gestor (E12). Além do mais, pelo facto de se tratar de funções distintas, estas também devem ser desempenhadas por elementos diferentes (E1 e E7), por forma a que exista mais do que uma apreciação relativamente à atividade do adjudicatário (E12).

Tendo em conta o exposto anteriormente, de modo a mitigar a referida falta de imparcialidade e existência de conflitos de interesse é assinada pelos membros do júri uma declaração de conflitos de interesse que se encontra prevista no CCP (E9 e E10), devendo o Gestor do Contrato assinar uma declaração análoga, procedimento que se verifica na GNR (E10).

Por fim, foi possível constatar que na Instituição em estudo, o Gestor de Contrato pode previamente desempenhar a função de júri (E8), devido à escassez de elementos com conhecimentos necessários para exercer tal função (E10).

4.4. O apoio prestado aos Gestores do Contrato no âmbito de contrato celebrados pela GNR

A análise das respostas às Questões n.º 5 e 8 do inquérito por entrevista, que visavam verificar a existência de serviços na GNR especialmente vocacionados para apoiar o Gestor e qual a documentação prestada para auxílio do mesmo, respetivamente, possibilitou compreender de que forma é dado o apoio aos Gestores dos Contratos.

Relativamente à Questão n.º 5, verificou-se que não existe um tipo de serviço especificamente vocacionado para apoiar os Gestores (E3, E4, E9, E10, E11 e E12). No entanto, a Direção de Recursos Logísticos (DRL) é considerada, por força das suas atribuições, a que mais se adequa a prestar o auxílio, no âmbito da contratação pública, aos Gestores do Contrato (E4, E5, E6, E7, E8 e E12). Neste seguimento, a Divisão de Aquisições (pertencente à DRL) é também mencionada como órgão de apoio (E1, E3 e E9; E5 – mencionado na resposta à questão n.º 8).

Por outro lado, é referido que as unidades orgânicas flexíveis (E6) diretamente relacionadas com determinado tipo de objeto do contrato devem prestar tal apoio aos militares nomeados para Gestores desses mesmo contratos, nomeadamente a Direção de Comunicações e Sistemas de Informação (DCSI), a DIE, a Divisão de Reabastecimento (DR) e a Divisão de Manutenção e Transporte (DMT) (E2).

Pelo exposto, verifica-se assim a necessidade de ser criada uma unidade orgânica exclusivamente direcionada para a gestão dos contratos (E1 e E2).

Quanto à análise das respostas à Questão n.º 8, os documentos disponibilizados aos Gestores do Contrato dizem respeito ao processo aquisitivo relativamente ao contrato que irão acompanhar, sendo-lhes facultadas as peças do procedimento, designadamente, o programa do procedimento (ou convite) e o caderno de encargos, a proposta apresentada pelo adjudicatário e o contrato outorgado (E2, E3 e E5).

Contudo, no que respeita à monitorização do contrato foi possível concluir que não é facultada, no âmbito geral, documentação que o auxilie (E4, E6, E10, E11 e E12), como por exemplo, guias de tarefas e procedimentos, fichas de acompanhamento, entre outros, não existindo modelos de documentos padronizados. Neste sentido, o que se revela acontecer é a distribuição de algum material de apoio específico relativamente a determinado objeto de contrato a “título individual” pela U/E/O responsável pelo mesmo, como por exemplo, o manual de procedimentos facultado pela Divisão de Programação de Infraestruturas e Equipamentos (DPIE) relativo aos contratos de empreitadas de obras públicas.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Face à recente consagração, pelo DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, da figura do Gestor do Contrato a partir do dia 1 de janeiro de 2018, a GNR necessitou de adaptar a sua estrutura organizacional de forma a integrar esta nova figura, não só ao nível dos recursos humanos mas também ao nível dos procedimentos realizados no âmbito da contratação pública, ainda que, tal função já fosse desempenhada por vários militares.

Neste sentido, foi estudado o enquadramento legal em contexto comunitário e nacional, de forma a enquadrar o tema da presente investigação, analisada a formação de um contrato público sujeito ao Código dos Contratos Públicos, bem como, a execução do mesmo com base na doutrina existente. Foi também estudada a figura do Gestor do Contrato em todas as suas vertentes, como sejam os fundamentos referentes à construção/surgimento da mesma, as suas competências, critérios de nomeação, responsabilidades e a sua formação.

Posteriormente, de acordo com as perspetivas dos entrevistados, analisaram-se, as qualificações do Gestor do Contrato e os critérios de nomeação, por forma a clarificar e completar a análise teórica realizada.

Desta forma foi possível reter o conhecimento empírico dos entrevistados quanto aos aspetos que influenciam os dois tópicos referidos anteriormente, caracterizá-los tendo em conta a realidade da Instituição e ainda elaborar sugestões que permitam ao Gestor do Contrato melhorar o acompanhamento da execução dos mesmos.

O trabalho desenvolvido possibilitou a prossecução dos objetivos a que se propôs, correspondendo estes às questões de investigação formuladas, as quais possibilitaram a interpretação dos resultados obtidos, assim como a explicação obtenção de respostas a estas últimas.

Relativamente à **QD₁: “Que competências/poderes deverão deter os Gestores do Contrato?”**, constatou-se uma discordância entre os argumentos apresentados pelos entrevistados que, por sua vez, permitiu concluir que a referida matéria não está sedimentada, em razão da reduzida densificação legal vigente.

Face à análise realizada, constatou-se a existência de três tipos de argumentos relativos aos poderes que o Gestor do Contrato deve deter: (i) o Gestor só deverá exercer os poderes relativos à fiscalização, atribuídos no artigo 305.º do CCP; (ii) o Gestor do Contrato deve exercer apenas os poderes que se encontrem previstos de ser delegados, no CCP; e por último, (iii) só podem ser delegados no Gestor do Contrato todos os poderes possíveis de delegação, com exceção do poder de resolução unilateral do contrato, dado que o impacto

deste último pode colidir com a intenção do órgão competente para a decisão de contratar, caso seja uma decisão tomada pelo Gestor.

Por conseguinte, na medida em que se trata de uma Instituição de grandes dimensões que alberga a realização de um número elevado de contratos, ao Gestor do Contrato deverão, em determinadas situações objeto de uma análise pormenorizada, ser-lhe delegados poderes que permitam não só agilizar todo o processo relativamente ao contrato, como resolver com celeridade qualquer tipo de problema, de que é exemplo, a aplicação de medidas sancionatórias, com exceção do poder de resolução unilateral do contrato.

Por outro lado, quanto à competência para aplicar sanções contratuais, não foi possível chegar a uma conclusão inequívoca, tendo em conta a heterogeneidade de opiniões, existindo uma vertente que apoia a não delegação de tal competência no Gestor de Contrato, cabendo somente ao órgão competente para a decisão de contratar, e em oposição, uma vertente que apoia essa delegação como razão da materialização da figura do Gestor, bem como para promover a desburocratização dos processos (e.g. resolução do contrato por incumprimento do co-contratante).

Foi ainda possível apurar, que as características profissionais dos Gestores influenciam o desempenho das suas competências/poderes. Para tal, foram identificadas as seis características com maior destaque: a responsabilidade, a isenção, a ponderação, o rigor, o zelo e a força de vontade.

Após serem abordadas as competências/poderes do Gestor do Contrato, importa compreender a **QD2: “Quais as qualificações dos Gestores do Contrato celebrados pela GNR?”**.

Face a tal questão, concluiu-se a existência de alguma desarmonia no que toca às qualificações que o Gestor do Contrato deve deter, o que permite compreender que tal assunto não está cimentado por todos os elementos de igual forma.

Por meio da análise das respostas às entrevistas foi possível verificar que os militares que foram nomeados como Gestores do Contrato desempenham funções diretamente relacionadas com o objeto do contrato, possuindo assinaláveis conhecimentos técnicos e de contratação pública.

No que respeita aos métodos e/ou técnicas (qualitativos/quantitativos) a aplicar, podem ser estabelecidos de acordo com a execução material, técnica e financeira do contrato. A este tópico importa salientar que a durabilidade do contrato (instantâneo ou de duração continuada) também influencia a escolha de métodos/técnicas qualitativos e/ou quantitativos. Neste contexto, realça-se o facto destes meios serem definidos com base nas

qualificações/formação que o Gestor do Contrato deve possuir, tendo um impacto significativo no acompanhamento do contrato.

Quanto às qualificações, constatou-se que o Gestor deve ter conhecimentos de contratação pública, Direito Administrativo e de Gestão, para além do conhecimento técnico que deve possuir em face o objeto do contrato que gere, bem como, dominar o setor do mercado onde este se insere.

No que respeita à **QD3: “Quais os critérios seguidos na GNR para a nomeação de Gestores do Contrato?”** pretendeu-se identificar quais os critérios utilizados.

Antes da entrada em vigor do DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, o Gestor não era nomeado uma vez que não existia nenhuma nomeação formal, no entanto, tal função tinha que ser desempenhada, concluindo-se que neste período não eram aplicados qualquer tipo de critérios.

Face à análise realizada, constatou-se que não existem critérios propriamente definidos para nomear um militar como Gestor do Contrato na GNR, o que se pode justificar pelo caráter recente da consagração legal de tal figura.

No entanto, os critérios mais utilizados são: a nomeação de um elemento da área específica do objeto do contrato em causa; a nomeação de um elemento cuja função que desempenha esteja relacionada com o tipo de objeto do contrato que irá gerir; e a nomeação de um elemento que detém responsabilidade sobre determinado objeto, sendo que tais critérios são escolhidos/definidos “de forma expedita” pelos responsáveis por tal nomeação.

Noutra perspetiva, ainda que grande parte dos entrevistados não mencione tal factualidade, um dos que foi Gestor do Contrato mencionou o desempenho de ambas as funções, Gestor do Contrato e júri, num mesmo procedimento. Pela interpretação das restantes respostas, ser membro do júri pode ser considerado um critério a ter em conta na nomeação para a função de Gestor do Contrato, no entanto, não deve ser considerado o mais importante.

O Gestor do Contrato ao ser escolhido para desempenhar tal função, através da aplicação dos critérios de nomeação, poderá realizar um melhor acompanhamento da execução do contrato. Neste sentido, a débil condução do contrato pode levar a que a Instituição fique lesada relativamente aos resultados esperados com a realização do mesmo.

Face ao exposto, importa averiguar a **QD4: “Que serviços da GNR estão vocacionados para auxiliar os Gestores do Contrato?”**, permitindo entender se é concedido ou não apoio aos Gestores e identificar de que forma o mesmo é realizado.

Neste sentido, concluiu-se que não existe um serviço específico direcionado a proporcionar um apoio adequado aos Gestores no desempenho das suas funções de acompanhamento da execução dos contratos. No entanto, a DRL é a estrutura considerada a mais adequada à prestação desse apoio dadas as suas atribuições e relação com a área da contratação pública.

Por outro lado, quando se trate de contratos realizados pelas unidades orgânicas flexíveis (e.g. DCSI, DMT, *et. al.*) e pelas SRLF's, estas devem prestar o apoio "primário" aos Gestores do Contrato, de modo a não sobrecarregar a DRL e não prejudicar a celeridade do desenvolvimento do contrato.

Assim, prevê-se a necessidade de criar uma unidade exclusivamente vocacionada para auxiliar o Gestor no desempenho das suas funções, quer na compreensão e aplicação da legislação a que o mesmo se encontra subordinado, quer no decorrer da execução do contrato.

Além do mais, constatou-se que não existe nem é fornecido nenhum documento de apoio para a monitorização de tal acompanhamento, como por exemplo, um guia de procedimentos base que permita ao Gestor do Contrato realizar uma gestão contratual mais adequada a cada tipo de objeto dos contratos.

Por fim, sugere-se que seja criado um documento interno, em primeira instância, para procedimentos gerais e posteriormente para procedimentos específicos de cada tipo de objeto a que o contrato se referir.

Posteriormente à apresentação das respostas às QD, encontram-se que as condições para a resposta **QC: "Quais as qualificações e critérios de nomeação dos Gestores do Contrato celebrados pela GNR?"**.

Tendo em conta a função que um Gestor de Contrato desempenha, deverá existir especial atenção relativamente a dois tópicos: (i) qualificações e (ii) critérios de nomeação dos militares.

Em primeiro lugar, ao nível das qualificações, concluiu-se que é imprescindível para os elementos que desempenham as funções de Gestor do Contrato ter conhecimentos na área do Direito Administrativo, nomeadamente do CPA, na área do Direito da contratação pública, de forma a conhecer os trâmites procedimentais relativamente a cada tipo de contrato para que o Gestor proporcione um acompanhamento adaptado a cada caso. Além das mencionadas, a formação em gestão contratual é crucial, ficando os elementos dotados de conhecimentos relativos a métodos de gestão contratual, gestão documental e administrativa de um contrato.

Quanto aos critérios de nomeação na GNR, estes não se encontram padronizados, baseiam-se (de forma genérica) na proximidade que o militar possua para com o tipo do objeto de contrato em questão, ou seja, se a função que desempenha está de algum modo ligada a tal objeto. Neste desiderato, cabe a cada unidade a definição dos mesmos.

Contudo, a escolha de um elemento deve ser efetuada com base nas suas qualificações devendo ser este o critério com maior influência. Seguidamente, deve ser tido em consideração a experiência no domínio da contratação pública e, por fim, a “relação” existente entre o elemento e o tipo de objeto do contrato, assim como, o conhecimento técnico sobre o mesmo (e.g. militar a desempenhar funções na Repartição de Transportes é nomeado para Gestor do Contrato de aquisição de combustíveis rodoviários).

No entanto, no caso das empreitadas o legislador é omissos quanto à nomeação das duas figuras em simultâneo, ou quanto ao Diretor de Fiscalização substituir o Gestor do Contrato, pelo que poderão existir ambas as figuras num mesmo contrato, sendo que neste desiderato o Gestor é nomeado pelos seus conhecimentos e bases de gestão contratual dado que o Diretor, cuja função é fazer o acompanhamento técnico da obra, é conhecedor dos aspetos técnicos do objeto do contrato.

Através da análise das qualificações dos elementos e aplicação consequente dos critérios de nomeação, o Gestor poderá gerir os contratos de forma eficaz e eficiente, possibilitando um acompanhamento mais rigoroso e adequado a cada tipo de objeto do contrato, prestando uma maior atenção por parte do Gestor para com os incumprimentos e/ou ilegalidades.

Em suma, a probabilidade de incorrerem prejuízos para a Instituição pode ser diminuída através dos mecanismos referidos, sendo que para tal é necessária a padronização a nível geral da Guarda, julga-se.

Como em qualquer investigação, a existência de dificuldades e limitações à realização e desenvolvimento da mesma foi também aqui aplicável. Neste caso, por ser um tema que ainda não foi abordado, até à data, na literatura militar, e muito pouco desenvolvido pela literatura civil, a procura de informação e a decisão relativa à metodologia a seguir adjetivou-se por ser, numa fase inicial, nublada.

Por outro lado, o facto do tema ser bastante específico e exigir um conhecimento aprofundado por parte dos entrevistados, não possibilitou a seleção de uma amostra mais alargada, ainda que se tenha atingido a saturação dos resultados.

Contudo, a maior limitação sentida foram as restrições impostas pelo Estado de Emergência relativo à pandemia de COVID-19, que impossibilitou a visita a diversas

bibliotecas, tendo como objetivo a recolha de informação relevante para o presente trabalho, bem como, o condicionamento de outros meios de que são exemplo as entrevistas.

Estas, ainda que possíveis de realizar por via de e-mail ou videochamada, estavam dependentes da disponibilidade dos entrevistados que, por sua vez, dada a limitação supramencionada, se viram com um volume de trabalho acrescido.

A temática relativa ao Gestor do Contrato revela-se pertinente e relevante no âmbito da contratação pública na Instituição, considerando-se uma mais-valia no decorrer da execução dos contratos, devendo continuar a ser estudada também nas suas restantes “vertentes”, de forma a garantir um melhor cumprimento da sua função.

Neste desiderato, considera-se importante analisar esta figura tendo em conta o impacto que a mesma possa ter, caso haja intervenção da sua parte, no que respeita à vertente financeira da execução do contrato (ao nível das alterações orçamentais e do orçamento-cabimento). É também pertinente a realização de um estudo sobre a gestão de risco contratual, de forma a que o acompanhamento tenha isso em consideração.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, M. A. (2015). *Teoria Geral do Direito Administrativo: O novo regime do Código do Procedimento Administrativo* (3.^a edição). Coimbra: Almedina.
- Alves, M. (2012). *Metodologia Científica*. Lisboa: Escolar Editora.
- Alves, L. (2016). Brevíssimas considerações sobre o Anteprojeto de revisão do Código dos Contratos Públicos. *JusJornal*, 41(2460). Acedido a 29 de abril de 2020 em <https://jusnet.wolterskluwer.pt/Content/DocumentMag.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAA3MDI0O1stSi4sz8PFsjA0MzA0sjc5BAZlqlS35ySGVBqmlaYk5xKgAG9WIkNQAAAA==WKE>
- Alves, J. F. (2018). *Gestor dos contratos públicos*. Acedido a 23 de janeiro de 2019 em <http://www.tfra.pt/wp-content/uploads/Flash-Gestor-dos-Contratos-P%C3%BAblicos-100418.pdf>
- Amaral, D. F. (2011). *Curso de Direito Administrativo - volume II* (2.^a edição). Coimbra: Almedina.
- Assembleia da República [AR] (2005). Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto: Aprova a sétima revisão constitucional. *Diário da República*, série I-A, n.º 155, 4642-4686.
- Assembleia da República [AR] (2015). Lei n.º 96/2015 de 17 de agosto: Regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública e transpõe o artigo 29.º da Diretiva 2014/23/UE, o artigo 22.º e o anexo IV da Diretiva 2014/24/UE e o artigo 40.º e o anexo V da Diretiva 2014/25/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, revogando o Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho. *Diário da República*, série I, n.º 159, 5983 - 6007.
- Assembleia da República [AR] (2017). Lei n.º 63/2007 de 6 de novembro: Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana. *Diário República*, série I, n.º 213, 8043 – 8051.
- Assembleia da República [AR] (2020). Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas n.º 2/2020 de 31 de março: aprova a décima quinta revisão da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas n.º 98/97 de 26 de agosto. *Diário da República*, série I-A, n.º 196.
- Assembleia da República [AR] (2020). Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020 de 19 de março: Cessação de vigência do Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro, que procede à décima primeira alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado

- em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio. Diário da República, série I, n.º 56, 3 – 3.
- Assembleia da República [AR] (2020). Lei n.º 1-A/2020 de 19 de março: Medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19. Diário da República, 3º suplemento, série I, n.º 56, 9-(2) a 9-(5).
- Assembleia da República [AR] (2020). Lei n.º 4-A/2020 de 6 de abril: Procede à primeira alteração à Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, que aprova medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, e à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, que estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19. Diário da República, 3ª suplemento, série I, n.º 68, 35-(3) a 35-(6).
- Batista, F. (2015). Da Adjudicação à Celebração do Contrato. (1), 1-4.
- Bryman, A. (2012). Social research methods (4ª Edição). United Kingdom: Oxford University Press.
- Caldeira, M. (2017). Gestor do Contrato. In *Contratos Públicos – Sítio do Grupo de Contratos Públicos do Centro de Investigação de Direito Público [CIDP]*. Acedido a 27 de abril de 2020 em <https://contratospublicos.net/2017/02/14/gestor-do-contrato/>
- Caldeira, M. (2020). De volta ao gestor do contrato. In *Contratos Públicos – Sítio do Grupo de Contratos Públicos do CIDP*. Acedido a 29 de abril de 2020 em <https://contratospublicos.net/2020/03/08/de-volta-ao-gestor-do-contrato/?fbclid=IwAR2X2GmCCoUxOt6t8KRNJzCHhIRNsGHk4Fc5W3tN44YW M3a0hY4gdzoYGJs>
- Coelho, C. (2018). Intervenção Conferência de Alto Nível. In *Setting the scene for Digital Transformation of Public Procurement. Digital Transformation of Public Procurement* (pp.1-9). Lisboa: European Commission.
- Correia, J. M. S. (2017). A revisão das disposições gerais sobre o âmbito de aplicação do código dos contratos públicos. *Revista Eletrónica de Direito Público*, 4 (2), 4-20. Acedido a 5 de março de 2020 em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2017000200002
- Coutinho, C. P. (2014). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teórica e Prática* (2ª Edição). Coimbra: Edições Almedina.

- Cunha, I. F. (2012). *Análise dos Media*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Direção-Geral da Administração da Justiça (2019). Do Gestor de Contrato. In *Portal da Direção-Geral da Administração da Justiça*. Acedido a 22 de janeiro de 2020 em https://dgaj.justica.gov.pt/Portals/26/1-SOBRE%20A%20DGAI/Concursos%20p%C3%BAblicos/Orienta%C3%A7%C3%B5es%20t%C3%A9cnicas/Orienta%C3%A7%C3%A3o%20T%C3%A9cnica%20_20DO%20GESTOR%20DE%20CONTRATO.pdf?ver=2019-09-23-084422-713
- Dores, J. (2018). *O gestor de contratos públicos, desafios e preocupações* in *Jornal Económico*. Acedido a 3 de janeiro de 2019 em <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/o-gestor-de-contratos-publicos-desafios-e-preocupacoes-298482>.
- Durão, J. C. M. (2018). Gestor do Contrato. In *Código dos contratos públicos – Análise e comentários*. Acedido a 29 de janeiro de 2020 em <https://mjosecarlos.wixsite.com/meusite/post/gestor-do-contrato>
- Estorninho, M. J. (2013). *Curso de Direito dos Contratos Públicos*. Coimbra: Almedina.
- European Commission (s/d). Public Procurement. In *Portal da European Commission*. Acedido a 31 de janeiro de 2020 em <https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/>
- Finanças e Infraestruturas e Habitação (2019). Portaria n.º 284/2019 de 2 de setembro: Alteração da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro que regula o funcionamento e a gestão do portal dos contratos públicos, denominado «Portal BASE», e aprova os modelos de dados a transmitir. *Diário da República*, série I, n.º 40, 1069 – 1077.
- Finanças e Planeamento e das Infraestruturas (2018). Portaria n.º 57/2018 de 26 de fevereiro: Regula o funcionamento e a gestão do portal dos contratos públicos, denominado «Portal BASE», e aprova os modelos de dados a transmitir. *Diário da República*, série I, n.º 40, 1069 – 1077.
- Flick, U. (2005). *Métodos qualitativos na investigação científica*. Lisboa: Monitor.
- Fontes, J. (2018). *Curso sobre o código do procedimento administrativo* (7ª edição). Lisboa: Almedina.
- Fortin, M. F. (2009). *O Processo de Investigação: da Conceção à Realização*. Loures: Lusociência.
- Freixo, M. J. V. (2011). *Metodologia científica - Fundamentos, métodos e técnicas*. Lisboa: Instituto Piaget.

- Gomes, C. A. (2008). A conformação da relação contratual no Código dos Contratos Públicos, 1-31.
- Gonçalves, P. (2007). A relação jurídica fundada em contrato administrativo. *Cadernos de Justiça Administrativa* [CJA], (64), pp. 36-46.
- Gonçalves, P. (2008). Cumprimento e incumprimento do contrato administrativo. In P. C. Gonçalves, *Estudos de Contratação Pública – volume I* (pp. 569-626). Coimbra: Coimbra Editora.
- Gonçalves, P. C. (2018a). *Direito dos Contratos Públicos – volume I* (3ª Edição). Coimbra: Almedina.
- Gonçalves, P. C. (2018b). Código dos Contratos Públicos pode ser um tormento para instituições públicas e gestores do contrato. *Vida Judiciária*, (208), 9–13.
- Guerra, I. C. (2006). *Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: sentidos e formas de uso*. Cascais: Principia.
- Haro, F., Serafim, J., Cobra, J., Faria, L., Roque, M., Ramos, M., Carvalho, P. & Costa, R. (2016). *Investigação em ciências sociais: Guia prático do estudante*. Lisboa: Pactor.
- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção [IMPIC] (2019). Orientação Técnica 05/CCP/2019 - Gestor do Contrato. Lisboa: IMPIC. Acedido a 29 de janeiro de 2020 em http://www.impic.pt/impic/assets/misc/img/circulares_informacoes/OrientacaoTecnicaIMPIC_05CCP2019.pdf?fbclid=IwAR2y5ne0hbjP_hl85jcfc3cvy_wZJLqKddR4FkQfUI4TvKVMi4m61BIWPo
- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção [IMPIC] (2020). Orientação Técnica n.º 06/CCP/2020 - Medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19. Lisboa: IMPIC. Acedido a 8 de abril de 2020 em http://www.impic.pt/impic/assets/misc/img/circulares_informacoes/OrientacaoTecnicaIMPIC_06CCP2020.pdf
- Instituto Universitário Militar [IUM] (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2ª Edição). Lisboa: IUM.
- Leitão, A. (2012). O Tempo e a Alteração das Circunstâncias Contratuais, 1-25.
- Matos, S. Y. (2019). Gestor do Contrato: um olhar sobre o esboço do regime legal da nova figura. In Gomes, C. A., Pedro, R., Serrão, T., Caldeira, M., *Comentários à revisão do Código dos Contratos Públicos* (3ª Edição, pp. 1173-1196). Lisboa: AAFDL Editora.

- Marconi, M. A. & Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica* (5ª Edição). São Paulo: Editora Atlas S.A.
- Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (1999). Decreto-Lei n.º 59/99 de 2 de março: Aprova o novo regime jurídico das empreitadas de obras públicas. Diário da República, série I-A, n.º 51, 1102 – 1156.
- Ministério do Equipamento Social (2001). Decreto-Lei n.º 223/2001 de 9 de agosto: Estabelece os procedimentos a observar na contratação de empreitadas, fornecimentos e prestações de serviços nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações. Diário da República, série I-A, n.º 184, 5002 – 5019.
- Ministério das Finanças (1999). Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de junho: Transpõe para a ordem jurídica interna as Diretivas n.os 592/50/CEE, do Conselho, de 18 de Junho, 93/36/CEE, do Conselho, de 14 de Junho, e 97/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro, e estabelece o regime de realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, bem como da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços. Diário da República, série I-A, n.º 132, 3171 – 3210.
- Ministério das Finanças (2013). Decreto – Lei n.º 62/2013 de 10 de maio: Estabelece medidas contra os atrasos no pagamento de transações comerciais, e transpõe a Diretiva n.º 2011/7/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011. Diário da República, série I, n.º 90, 2812 – 2816.
- Ministério da Justiça (2015). Decreto-Lei n.º 4/2015 de 7 de janeiro: No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 42/2014, de 11 de julho, aprova o novo Código do Procedimento Administrativo. Diário da República, série I, n.º 4, 50 – 87.
- Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (2008). Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de janeiro: Aprova o Código dos Contratos Públicos. Diário da República, 1.ª série, n.º 20, 753-852.
- Ministério do Planeamento e das Infraestruturas (2017). Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto: Procede à nona alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (e transpõe as Diretivas n.os 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 e a Diretiva n.º 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014). Diário da República, 1.ª série, n.º 168, 5250-1894.

- Pais, A. S. & Ministro, P. (2014). *Contratação Pública em Portugal 2012*. Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P. Acedido a 18 de abril de 2020 em http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/oop_docs/Rel_Anual_Contratos_Publicos_2012.pdf
- Pardal, L. A., & Correia, E. (1995). *Métodos e técnicas de investigação social*. Porto: Areal.
- Parlamento Europeu (2014). Comunicado de Imprensa. Acedido a 10 de março de 2020 em https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20140110IPR32386/20140110IPR32386_pt.pdf
- Parlamento Europeu e do Conselho (2004). Diretiva 2004/17/CE de 31 de março: relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais. Jornal Oficial da União Europeia, L 134/1.
- Parlamento Europeu e do Conselho (2004). Diretiva 2004/18/CE de 31 de março: relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços. Jornal Oficial da União Europeia, L 134/114.
- Comissão Europeia (2017). Regulamento Delegado (UE) 2019/1828 de 30 de outubro de 2019: sobre a profissionalização da contratação pública e criar uma estrutura para a profissionalização da contratação pública. Jornal Oficial da União Europeia, L 259/28.
- Parlamento Europeu e do Conselho (2019). Regulamento Delegado (UE) 2019/1828 da Comissão de 30 de outubro de 2019: altera a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos limiares para os contratos públicos de fornecimento, os contratos públicos de serviços e contratos de empreitada de obras públicas, bem como para os concursos de conceção. Jornal Oficial da União Europeia, L 279/25.
- Pereira, P. M. M., (2011). *Os Poderes do Contraente Público no Código dos Contratos Públicos*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Pinheiro, J. H. (2011). Âmbito de Aplicação do Código dos Contratos Públicos e Normas Comuns de Adjudicação. *Publicações CEDIPRE Online*, (5), 1-137. Acedido a 12 de fevereiro de 2020 em https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/pdfs/co/public_5.pdf
- Planeamento e das Infraestruturas (2017). Portaria n.º 372/2017 de 14 de dezembro: Define as regras e os termos de apresentação dos documentos de habilitação do adjudicatário

- no âmbito de procedimentos de formação de contratos públicos. Diário da República, série I, n.º 239, 6614 – 6616.
- Presidência do Conselho de Ministros (2020). Decreto-Lei n.º 10-E/2020 24 de março: Cria um regime excecional de autorização de despesa para resposta à pandemia da doença COVID-19 e procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março. Diário da República, 1º suplemento, série I, n.º 59, 10-(2) a 10-(3).
- Presidência do Conselho de Ministros - Secretaria-Geral (2018). Declaração de Retificação n.º 14/2018 29 de março: Retifica a Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, das Finanças e Planeamento e das Infraestruturas, que regula o funcionamento e a gestão do portal dos contratos públicos, denominado «Portal BASE», e aprova os modelos de dados a transmitir, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 40, de 26 de fevereiro de 2018. Diário da República, série I, n.º 63, 1456 - 1457.
- Presidência do Conselho de Ministros - Secretaria-Geral (2020). Declaração de Retificação n.º 11-B/2020 24 de março: Retifica o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, da Presidência do Conselho de Ministros, que estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID-19, publicado no Diário da República, 1.ª série, 1.º suplemento, n.º 52, de 13 de março de 2020. Diário da República, 2º suplemento, série I, n.º 53, 57-(2) a 57-(2).
- Programa Operacional Inclusão Social e Emprego [POISE] (2018). *Guia de Contratação*. Lisboa: PO ISE.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (4ª Edição). Lisboa: Gradiva.
- Sánchez, P. F. (2020a). *Direito da Contratação Pública – volume I*. Lisboa: AAFDL Editora.
- Sánchez, P. F. (2020b). *Direito da Contratação Pública – volume II*. Lisboa: AAFDL Editora.
- Silva, C. B. (2018). *Manual de procedimentos contratação pública de bens e serviços*. Universidade do Minho.
- Silva, J. A. (2018). *Dicionário dos Contratos Públicos* (2ª Edição). Coimbra: Edições Almedina.
- Tavares, L. V. (2018). *O Essencial sobre os Contratos Públicos: As Diretivas de 2014 e o Decreto-Lei 111-B/2017*. Lisboa: Observatório de Prospetiva da Engenharia e da Tecnologia.
- Teixeira, A. (2018). Gestor do contrato: uma mão cheia de deveres. *Data Venia*, 6 (8), 431–442.

- Tribunal de Contas [Tontas] (2009). Auditoria a empreendimentos de obras públicas por gestão direta. Relatório n.º 17/09, 2ª Secção.
- Tribunal de Contas [TContas] (2015). Empreendimentos de obras públicas – Auditoria de seguimento às recomendações formuladas no Relatório nº17/2009-2.ª Secção. Relatório n.º 01/15, 2ª Secção.
- Vilelas, J. (2009). *Investigação: o Processo de Construção do Conhecimento*. Lisboa: Edições Sílabo.

APÊNDICE

APÊNDICE A – CAUSAS DE EXCLUSÃO DAS PROPOSTAS PELA ANÁLISE MATERIAL

Quadro n.º 7 - Causas de exclusão das propostas pela análise material

Análise material das propostas (n.º 2 do artigo 70.º do CCP)
Causas de exclusão:
a) Que não apresentam algum dos atributos ou algum dos termos ou condições, nos termos, respetivamente, do disposto nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 57.º;
b) Que apresentam atributos que violem os parâmetros base fixados no caderno de encargos ou que apresentem quaisquer termos ou condições que violem aspetos da execução do contrato a celebrar por aquele não submetidos à concorrência, sem prejuízo do disposto nos n.ºs 4 a 6 e 8 a 11 do artigo 49.º;
c) A impossibilidade de avaliação das mesmas em virtude da forma de apresentação de algum dos respetivos atributos;
d) Que o preço contratual seria superior ao preço base;
e) Um preço ou custo anormalmente baixo, cujos esclarecimentos justificativos não tenham sido apresentados ou não tenham sido considerados nos termos do disposto no artigo seguinte;
f) Que o contrato a celebrar implicaria a violação de quaisquer vinculações legais ou regulamentares aplicáveis;
g) A existência de fortes indícios de atos, acordos, práticas ou informações suscetíveis de falsear as regras de concorrência.

Fonte: Elaboração própria

APÊNDICE B – CAUSAS DE EXCLUSÃO DAS PROPOSTAS PELA ANÁLISE FORMAL

Quadro n.º 8 – Causas de exclusão das propostas pela análise formal

Análise formal das propostas (n.º 2 do artigo 146.º do CCP)
Causas de exclusão:
a) Que tenham sido apresentadas depois do termo fixado para a sua apresentação;
b) Que sejam apresentadas por concorrentes em violação do disposto no n.º 2 do artigo 54.º;
c) Que sejam apresentadas por concorrentes relativamente aos quais ou, no caso de agrupamentos concorrentes, relativamente a qualquer dos seus membros, a entidade adjudicante tenha conhecimento que se verifica alguma das situações previstas no artigo 55.º;
d) Que não sejam constituídas por todos os documentos exigidos nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 57.º;
e) Que não cumpram o disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 57.º ou nos n.ºs 1 e 2 do artigo 58.º;
f) Que sejam apresentadas como variantes quando estas não sejam admitidas pelo programa do concurso, ou em número superior ao número máximo por ele admitido;
g) Que sejam apresentadas como variantes quando não seja apresentada a proposta base;
h) Que sejam apresentadas como variantes quando seja proposta a exclusão da respetiva proposta base;
i) Que violem o disposto no n.º 7 do artigo 59.º;
j) (Revogada.)
l) Que não observem as formalidades do modo de apresentação das propostas fixadas nos termos do disposto no artigo 62.º;
m) Que sejam constituídas por documentos falsos ou nas quais os concorrentes prestem culposamente falsas declarações;
n) Que sejam apresentadas por concorrentes em violação do disposto nas regras referidas no n.º 4 do artigo 132.º, desde que o programa do concurso assim o preveja expressamente;
o) Cuja análise revele alguma das situações previstas no n.º 2 do artigo 70.º.

Fonte: Elaboração própria

APÊNDICE C – MODELO DE ANÁLISE DA INVESTIGAÇÃO

Quadro n. ° 9 - Modelo da análise da investigação

Objetivos de investigação	Perguntas de investigação	Localização das respostas às questões de investigação
OG: Analisar as qualificações e critérios de nomeação dos Gestores de Contrato na GNR.	QC: Quais as qualificações e critérios de nomeação dos Gestores do Contrato celebrados pela GNR?	Com base nas respostas às QD
OE1: Apresentar a tipologia de contratos celebrados pela GNR em que são nomeados Gestores do Contrato.	QD1: Que competências/poderes deverão deter os Gestores do Contrato?	Capítulo 2 - O Gestor de Contrato no código dos contratos públicos + Inquérito por entrevista – QE 2, 6, 7, 9 e 10 + Capítulo 4 – Apresentação, análise e discussão dos resultados
OE2: Apresentar as qualificações dos Gestores do Contrato celebrados pela GNR.	QD2: Quais as qualificações dos Gestores do Contrato celebrados pela GNR?	Capítulo 2 – O Gestor de Contrato no código dos contratos públicos + Inquérito por entrevista – QE 3, 6 e 7 + Capítulo 4 – Apresentação, análise e discussão dos resultados
OE3: Caracterizar os critérios em uso na GNR para a nomeação de Gestores do Contrato.	QD3: Quais os critérios seguidos na GNR para a nomeação de Gestores do Contrato?	Capítulo 2 – O Gestor de Contrato no código dos contratos públicos + Inquérito por entrevista – QE 1, 2 e 4 + Capítulo 4 – Apresentação, análise e discussão dos resultados
OE4: Apresentar as estruturas existentes na GNR para apoio aos Gestores do Contrato.	QD4: Que serviços da GNR estão vocacionados para auxiliar os Gestores do Contrato?	Inquérito por entrevista – QE 5 e 8 + Capítulo 4 – Apresentação, análise e discussão dos resultados

Fonte: Elaboração própria

APÊNDICE D – CARTA DE APRESENTAÇÃO E GUIÃO DE ENTREVISTA



ACADEMIA MILITAR

O Gestor de Contrato na GNR: qualificações e critérios de nomeação.

Autora: Aspirante de Administração da GNR Mafalda Petinga Pinto

Orientador: Professor Doutor José Fontes

Coorientador: Major de Administração da GNR Miguel Sousa Reis

Mestrado Integrado em Administração da Guarda Nacional Republicana

Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Lisboa, março de 2020

CARTA DE APRESENTAÇÃO

A presente investigação subordinada ao tema “O Gestor de Contrato na GNR: qualificações e critérios de nomeação” surge no âmbito da realização do Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada, que se insere no ciclo de estudos do Curso de Formação de Oficiais da Guarda Nacional Republicana (GNR) ministrado pela Academia Militar.

A presente investigação pretende realizar um estudo sobre a figura do Gestor de Contrato na GNR, nomeadamente as suas qualificações e critérios de nomeação, tendo em conta a importância do papel do mesmo na Instituição no âmbito da contratação pública.

Face ao exposto, de forma a recolher informação imprescindível ao trabalho de campo que se pretende desenvolver com o presente estudo, solicito a colaboração de Vossa Excelência, nomeadamente na recolha de dados através de uma entrevista, de acordo com as questões que se anexam.

Grata pela sua atenção, disponibilidade e partilha de conhecimentos.

Atenciosamente,

Mafalda Petinga Pinto

Aspirante de Administração da Guarda Nacional Republicana

INQUÉRITO POR ENTREVISTA

Nome:

Posto:

Função ou funções que exerce ou já exerceu no âmbito da contratação pública:

Exerce/exerceu a função de Gestor de Contrato (S/N):

Data:

1. Em quantos contratos já foi nomeado como Gestor do Contrato? Pode citar exemplos?
2. Tem conhecimento dos critérios que levaram à sua nomeação enquanto Gestor do contrato?
3. Quais os métodos e/ou técnicas (qualitativos e/ou quantitativos) mais frequentemente utilizados no desempenho da função de Gestor do contrato?
4. Que juízo faz relativamente à mais ou menos-valia do Gestor do contrato ser previamente membro do júri do procedimento?
5. Existe algum tipo de serviço na GNR especialmente vocacionado para apoiar os Gestores de contrato? Se considera que sim, indique qual ou quais?
6. Que tipo de formação/qualificações entende como indispensáveis para o cabal desempenho da função de Gestor do contrato?
7. Quais as características profissionais que um Gestor de Contrato deve ter?
8. Aos Gestores do contrato é-lhes facultada algum tipo de documentação de apoio, previamente à sua nomeação?
9. Que poderes considera essenciais que sejam delegados no Gestor do contrato?
10. Considera importante que o Gestor do contrato seja competente para a aplicação de sanções contratuais? Ou tal competência deve ser exclusiva do órgão competente para a decisão de contrata

APÊNDICE E – RELAÇÃO ENTRE AS QUESTÕES DERIVADAS, QUESTÕES DA ENTREVISTA E RESPETIVAS CATEGORIAS

Quadro n.º 10 - Relação entre as questões derivadas, questões da entrevista e respetivas categorias

Questão Central	Questões Derivadas	Categorias	Questões da Entrevista
“Quais as qualificações e critérios de nomeação dos Gestores do Contrato celebrados pela GNR?”	QD₁ – Que competências/poderes deverão deter os Gestores do Contrato?	Competências/poderes dos Gestores de Contrato	2. Tem conhecimento dos critérios que levaram à sua nomeação enquanto Gestor do Contrato?
			6. Que tipo de formação/qualificações entende como indispensáveis para o cabal desempenho da função de Gestor do Contrato?
			7. Quais as características profissionais que um Gestor de Contrato deve ter?
			9. Que poderes considera essenciais que sejam delegados no Gestor do Contrato?
			10. Considera importante que o Gestor do Contrato seja competente para a aplicação de sanções contratuais? Ou tal competência deve ser exclusiva do órgão competente para a decisão de contratar?
	QD₂ – Quais as qualificações dos Gestores do Contrato celebrados pela GNR?	Formação e conhecimentos dos Gestores do Contrato necessários ao desempenho das suas funções	3. Quais os métodos e/ou técnicas (qualitativos e/ou quantitativos) mais frequentemente utilizados no desempenho da função de Gestor do Contrato?
			6. Que tipo de formação/qualificações entende como indispensáveis para o cabal desempenho da função de Gestor do Contrato?
			7. Quais as características profissionais que um Gestor de Contrato deve ter?
	QD₃ – Quais os critérios seguidos na GNR para a nomeação de Gestores do Contrato?	Aspetos que influenciam na nomeação do Gestor do Contrato na GNR	1. Em quantos contratos já foi nomeado como Gestor do Contrato? Pode citar exemplos?
			2. Tem conhecimento dos critérios que levaram à sua nomeação enquanto Gestor do Contrato?
			4. Que juízo faz relativamente à mais ou menos-valia do Gestor do Contrato ser previamente membro do júri do procedimento?
	QD₄ – Que serviços da GNR estão vocacionados para auxiliar os Gestores do Contrato?	O apoio prestado aos Gestores do Contrato no âmbito de contrato celebrados pela GNR	5. Existe algum tipo de serviço na GNR especialmente vocacionado para apoiar os Gestores de Contrato? Se considera que sim, indique qual ou quais?
			8. Aos Gestores do Contrato é-lhes facultada algum tipo de documentação de apoio, previamente à sua nomeação?

Fonte: Elaboração própria

APÊNDICES F – CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Quadro n.º 11 – Caracterização dos entrevistados (1/2)

Entrevistados		Posto	Função ou funções que exerce ou já exerceu no âmbito da contratação pública	Exerce/exerceu a função de Gestor de Contrato (S/N)	Data
E1	Edgar Bogas	Capitão	<ul style="list-style-type: none"> - Membro de júri de procedimento, Gestor do procedimento e Gestor de Contrato na Repartição de Fardamento e Equipamento Individual (RFEI) da Divisão de Reabastecimento da DRL; - Membro de júri de procedimento, Gestor do procedimento, Gestor de Contrato e orador em workshop de gestores de contrato no âmbito da Lei de Programação de Infraestruturas das Forças e Serviços de Segurança (LPIEFSS) na Divisão de Programação de Infraestruturas e Equipamentos (DPIE). 	Sim	28ABR20
E2	Hugo Esteves	Capitão	<ul style="list-style-type: none"> - Chefe da Repartição de Concursos e Contratos da Divisão de Aquisições da Direção de Recursos Logísticos (DRL); - Auditor da equipa multidisciplinar da GNR; - Formador dos vários cursos de formação/promoção da GNR no âmbito logístico; - Adjunto do Chefe da Repartição de Concursos e Contratos da Divisão de Aquisições da DRL; - Chefe da Secção de Recursos Logísticos da Escola da Guarda. 	Não	28ABR20
E3	Samuel Castro	Capitão	<ul style="list-style-type: none"> - Chefe da Secção de Recursos Logísticos e Financeiros (SRLF) da Unidade de Segurança e Honras de Estado (USHE). 	Não	30ABR20
E4	Bruno Rosa	Capitão	<ul style="list-style-type: none"> - Chefe da SRLF do Comando Territorial de Lisboa; - Membro de júri de procedimento na SRLF do Comando Territorial de Lisboa; - Auxiliar na elaboração dos procedimentos na SRLF do Comando Territorial de Lisboa. 	Não	04MAI20
E5	Paulo Santos	Coronel	<ul style="list-style-type: none"> - Diretor de Recursos Logísticos no Comando de Administração e Recursos Internos (CARI). - Órgão competente para a decisão de contratar. 	Não	05MAI20
E6	José Durão	Sargento-Chefe	<ul style="list-style-type: none"> - Exerce funções de apoio jurídico, no âmbito da contratação pública. 	Não	06MAI20

Fonte: Elaboração própria

Quadro n.º 11 – Caracterização dos entrevistados (2/2)

Entrevistados		Posto	Função ou funções que exerce ou já exerceu no âmbito da contratação pública	Exerce/exerceu a função de Gestor de Contrato (S/N)	Data
E7	Maria Pereira	Tenente-Coronel	- Responsável pelas compras na Brigada Territorial n.º 4, no Comando Territorial do Porto, no Comando Territorial de Braga e nos Serviços Sociais da GNR. Nota: Realizou tese de mestrado na área do direito administrativo na Universidade do Minho, na área da Contratação Pública – critérios de adjudicação.	Não	09MAI20
E8	António Pascoal	Capitão	- Gestor do Contrato.	Sim	09MAI20
E9	Vítor Nogueira	Capitão	- Chefe da SRLF da Secretaria-Geral da Guarda; - Chefe da Repartição de Material e Aquecimento e Subsistências (RMAS) da Divisão de Reabastecimento da DRL.	Não	11MAI20
E10	Rui Eleutério	Tenente-Coronel	- Chefe da Contabilidade do Conselho Administrativo da Brigada Territorial n.º 3; - Chefe da Contabilidade do Conselho Administrativo do Comando-Geral; - Chefe da SRLF do Comando Territorial de Évora; - Chefe da Repartição de Concursos e Contratos da Divisão de Aquisições da DRL; - Chefe da Divisão de Aquisições da DRL.	Não	12MAI20
E11	Ana Bernardo	Major	- Chefe da Secção de Aprovisionamento, Logística e Património (SALP) nos Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana (SSGNR); - Membro do Conselho Administrativo do Regimento de Infantaria (não existe atualmente); - Desempenhou funções na SRLF da Unidade de Intervenção.	Sim	12MAI20
E12	Ricardo Pereira	1º Sargento	-Membro de júri de procedimento, a desempenhar funções na SRLF do Comando Territorial do Porto; - Gestor do Contrato.	Sim	12MAI20

Fonte: Elaboração própria

APÊNDICES G – QUADROS DE ANÁLISE DAS RESPOSTAS ÀS ENTREVISTAS

Quadro n.º 12 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 1

N.º	Argumentos apresentados
E1	<ul style="list-style-type: none"> - “Antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto [...] o número de contratos dos quais fui gestor passou, certamente, a centena” - “ainda não havia uma nomeação formal para o exercício da função, mas ela tinha de ser exercida por alguém” - “com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto. Na DPIE as nomeações para gestor de contrato foram pontuais” - “no meio caos que era a indefinição do âmbito das funções do gestor do contrato, a maioria dos contratos acabam por ser geridos pelo gestor do procedimento” - “exerci funções de gestor em contratos de fardamento, equipamento individual, equipamento de proteção individual, equipamentos de funções especializadas, empreitadas e vários serviços”
E2	- “Fruto do exercício das funções, conjugado com o princípio da separação de funções, nunca fui gestor de contrato”
E3	- “Nenhum, porque sempre desempenhei o cargo de Chefe da SRLF, pelo que a função é incompatível. Deve haver segregação de função”
E5	- “Em razão das funções que hodiernamente desempenho ainda não desempenhei a função de Gestor do contrato”
E6	- “Atendendo às funções de apoio jurídico que desempenho, sobretudo no âmbito da contratação pública [...] seria pouco curial a designação para gestor do contrato”
E7	- “Antes da existência desta figura [...] coordenei estes trabalhos”
E8	<ul style="list-style-type: none"> - “Contratos de aquisição de combustíveis rodoviários” - “quatro”
E9	- “a figura do gestor do contrato somente conheceu a respetiva consagração legal a partir do dia 01 de janeiro de 2018 [...] não existia legalmente nos períodos em que desempenhei funções diretamente relacionadas com a contratação pública”
E11	<ul style="list-style-type: none"> - “em todos os contratos realizados no seguimento dos procedimentos aquisitivos no âmbito da competência da Repartição” - “Por exemplo, aquisição de medalhas, aquisição dos vários artigos de fardamento”
E12	- “Contrato [...] relativo à reparação de um veículo ligeiro de mercadorias”

Fonte: Elaboração própria

Quadro n.º 13 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 2

N.º	Argumentos apresentados
E1	<ul style="list-style-type: none"> - “as funções eram, naturalmente, assumidas no âmbito das competências” - “no meio da indefinição, a responsabilidade de gerir o contrato era do gestor do procedimento, embora o elemento nomeado para fazer a gestão do contrato, na maioria das vezes fosse outro” - “temos tendência para nomear para gestor de contrato elementos da área específica daquela que o contrato diz respeito. Por exemplo, [...] empreitada um engenheiro civil” - “na maioria dos casos, estes não têm os conhecimentos necessários para fazer uma correta gestão do contrato” - “Numa empreitada, existem algumas competências do gestor do contrato que, inicialmente, se criam colidir com as da equipa de fiscalização” - “nomear um engenheiro civil, que foi formado para fazer o acompanhamento técnico da obra não é correto, isso é competência da fiscalização” - “Ao gestor do contrato pede-se que que faça o acompanhamento do contrato e coordenação com a equipa de fiscalização”
E3	<ul style="list-style-type: none"> - “quando nomeio alguém como Gestor do contrato tenho em atenção, que a função que ele desempenha tem de ter alguma conexão com o contrato que irá gerir”
E4	<ul style="list-style-type: none"> - “baseiam-se normalmente no militar mais graduado, mais responsável ou mesmo no militar com mais experiência na matéria”
E8	<ul style="list-style-type: none"> - “nomeado na qualidade de Chefe da Repartição de Transportes, porque cabe à Repartição gerir todos os cartões Galp/frota ao serviço da GNR” - “somos os interlocutores diretos com Galp, uma vez que as Unidades não estão autorizadas a tratar dos assuntos diretamente com o fornecedor”
E10	<ul style="list-style-type: none"> - “Não existem critérios definidos, mas deve ser um elemento que conheça o tipo de bem/serviço a ser executado, cujas competências permitam avaliar a execução do contrato”
E11	<ul style="list-style-type: none"> - “critério foi por ser Chefe da RFEI a qual é responsável por este tipo de bens” - “No entanto, se a aquisição for de artigos de fardamento para uma valência específica, por exemplo, UEPS [...] é nomeado como gestor do contrato um elemento da UEPS”
E12	<ul style="list-style-type: none"> - “prendeuse com o facto de ter exercido funções na equipa de transportes do Comando Territorial” - “encontrando-me atualmente a exercer funções na área de contratação pública” - “Esta dupla valência permitiu aliar alguns conhecimentos técnicos de manutenção de viaturas com as exigências de execução que um procedimento elaborado à luz dos normativos que a contratação pública impõe”

Fonte: Elaboração própria

Quadro n.º 14 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 3

N.º	Argumentos apresentados
E1	<ul style="list-style-type: none"> - “Os meios para se fazer a gestão do contrato ainda são poucos e mal definidos [...] cada gestor do contrato faz à sua maneira” - “No caso da LPIEFSS, criamos um manual de procedimentos onde incluímos [...] relatórios de acompanhamento do contrato, fichas de acompanhamento de obra (este, por exemplo, é um relatório que interliga o trabalho de vários gestores de contrato” - “algumas ferramentas que foram adaptadas como as contas finais e os relatórios finais” - “contratos de especial complexidade [...] fazer relatórios de execução intermédia” - “nenhuma destas ferramentas é utilizada espontaneamente pelo gestor do contrato”
E3	<ul style="list-style-type: none"> - “se fosse gestor do contrato verificaria mensalmente (dependendo do contrato) se o procedimento está a correr bem e sem incidentes”
E4	<ul style="list-style-type: none"> - “Na execução material, verifica em cada fase [...] o estrito cumprimento dos prazos de entrega vinculados em sede de obrigações contratuais” - “Quanto à execução técnica averigua [...] a adequação das características dos bens fornecidos aos fins visados” - “E quanto à execução financeira [...] a adequação das faturas emitidas pelo cocontratante, face às entregas a que dizem respeito e aos preços adjudicados”
E5	<ul style="list-style-type: none"> - “o grau de cumprimento dos termos ou condições constantes na proposta do adjudicatário, como o cumprimento dos prazos de entrega, o cumprimento das obrigações acessórias, o cumprimento das especificações técnicas impostas no caderno de encargos”
E6	<ul style="list-style-type: none"> - “Visita aos locais onde estão a ser executados os contratos” - “Elaboração de mapas com dados sobre a prestação das tarefas, sobretudo nos contratos de execução continuada” - “Agregação de informação com origem em relatórios de fiscalização, produzidos localmente pelas Unidades, no âmbito dos contratos centralizados” - “Verificação das notas de encomenda e das faturas emitidas pelo cocontratante”
E8	<ul style="list-style-type: none"> - “plataforma online para requisitar cartões, consultar extratos, informação estatística, etc, adaptada à orgânica da GNR” - “uma triagem mensal, por amostragem, com base nos extratos para aferir o seguinte [...] Tipo de combustível consumido [...] Mecanismo de formação dos preços [...] Aplicação dos descontos conforme o contrato”
E9	<ul style="list-style-type: none"> - “Se estivermos perante contratos de execução instantânea ou quase instantânea [...] considero que será mais profícuo o recurso a métodos/técnicas qualitativa e quantitativa, como sejam: verificação do cumprimento do prazo de entrega proposta; verificação das quantidades entregues contratualmente previstas; verificação do grau de conformidade com as especificações técnicas previstas na proposta adjudicada” - “estivermos perante contratos de execução continuada [...] considero [...] deverá assentar em métodos/técnicas qualitativas, como sejam: o número de extravios; o cumprimento dos prazos de entrega dos documentos” - “Para contratos cujo objeto seja a aquisição de bens, tendo a inclinar-me para o recurso aos métodos/técnicas qualitativas e quantitativas” - “Para contratos cujo objeto seja a aquisição de serviços, tendo a inclinar-me para o recurso aos métodos/técnicas qualitativos”
E10	<ul style="list-style-type: none"> - “realizar relatórios de execução do contrato que reflitam [...] acompanhamento”
E11	<ul style="list-style-type: none"> - “Verificação do cumprimento de prazos pelo fornecedor; análise qualitativa por amostragem dos bens entregues; envio para análises laboratoriais quando, visualmente, se detetam desconformidades”
E12	<ul style="list-style-type: none"> - “Monitorização [...] nomeadamente os prazos e requisitos técnicos constantes no Caderno de Encargos” - “A sua nomeação taxativa depende sempre do objeto do procedimento”

Fonte: Elaboração própria

Quadro n.º 15 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 4 (1/2)

N.º	Argumentos apresentados
E1	<ul style="list-style-type: none"> - “as funções de um em nada estão relacionadas com as funções de outro” - “os elementos do júri têm de saber avaliar as especificações técnicas de um caderno de encargos e de uma proposta” - “O gestor do contrato, como o próprio nome indica, tem que ser um bom gestor, conhecedor do CCP e das ferramentas que estão ao seu alcance para fazer cumprir o contrato e o que fazer em caso de incumprimento”
E2	- “fator positivo de acumular as funções [...] maior conhecimento do procedimento e das cláusulas que tem de ser cumpridas decorrentes da adjudicação do mesmo”
E3	<ul style="list-style-type: none"> - “não deve ser membro do júri, por forma a haver segregação de funções” - “não dar a possibilidade de haver conluio no procedimento”
E4	- “trás sempre mais valias pois logo de início o Gestor tem contacto com a matéria em causa e com as propostas apresentadas [...] e ser possuidor de maior informação para sustentar possíveis argumentações contra ou a favor da entidade”
E5	- “considerar uma mais-valia para a defesa do interesse público a participação do futuro Gestor do contrato como membro do júri do procedimento (nos casos em que exista [...] em razão permitir um conhecimento mais profundo, quer das peças do procedimento, quer das propostas apresentadas longo num momento precoce, possibilitando o esclarecimento das eventuais dúvidas que possam surgir”
E6	<ul style="list-style-type: none"> - “A segregação de funções é a opção mais segura” - “ajuda na adoção de comportamentos imparciais, e a dissipar climas de eventual suspeição”
E7	<ul style="list-style-type: none"> - “São funções distintas” - “Tendo em conta os princípios consagrados no CCP [...] devem ser pessoas distintas”
E8	<ul style="list-style-type: none"> - “Fui também membro do Júri do procedimento em nome da GNR, e não tive qualquer intervenção durante a tramitação processual” - “Portanto penso que seja irrelevante”
E9	<ul style="list-style-type: none"> - “Vislumbro vantagens, mas também vislumbro inconvenientes” - “permite-lhe dispor de um conhecimento mais profundo quer sobre as peças do procedimento, quer sobre as propostas apresentadas pelos concorrentes interessados em vir a contratar com a entidade adjudicante promotor do procedimento pré-contratual” - “Permite-lhe, no decurso do desempenho das funções de júri, ir assimilando a intenção do órgão competente para a decisão de contratar [...] permitido o esclarecimento de eventuais dúvidas que possam resultar da análise à proposta apresentada pelo futuro co-contratante” - “Por outro lado, a participação enquanto membro do júri e posteriormente como membro do Gestor do contrato poderá acarretar alguma nebulosidade sobre a transparência com que a entidade adjudicante desenvolve os seus procedimentos pré-contratuais” - “considerando que os membros do júri têm de subscrever a declaração de conflitos de interesses prevista no CCP, julgo que o inconveniente mencionado está praticamente mitigado, mas não totalmente eliminado”

Fonte: Elaboração própria

Quadro n.º 15 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 4 (2/2)

N.º	Argumentos apresentados
E10	<ul style="list-style-type: none"> - “não devia integrar os membros do júri, de forma a garantir a isenção e segregação de funções necessárias, evitando eventuais conflitos que possam ocorrer durante a fase de avaliação de propostas (entre o júri e o cocontratante) e, posteriormente, durante o acompanhamento da execução do contrato” - “no caso da GNR, tal não é possível, pois na maioria das vezes o número de elementos com conhecimentos adequados para serem nomeados gestores dos contratos são escassos” - “O próprio CCP não prevê que o Gestor do contrato assine uma declaração de conflito de interesses, tal como refere de forma expressa para os elementos do júri” - “Ainda assim, nos procedimentos da GNR o Gestor também passou a preencher a declaração”
E11	<ul style="list-style-type: none"> - “o facto de estar no júri e ser gestor do contrato poderá colocar em causa a segregação das funções e ser uma “menos-valia” ou ilegalidade/irregularidade e até mesmo questionar a imparcialidade” - “o facto de estar no júri e ser gestor do contrato permite-lhe um outro conhecimento do desenrolar de todo o processo aquisitivo que poderá ser uma mais-valia no acompanhamento da execução do contrato”
E12	<ul style="list-style-type: none"> - “Considero uma menos valia, visto que a nomeação de pessoas distintas para essas funções traduz um duplo grau de apreciação de toda a atividade desenvolvida pelo adjudicatário” - “Considero [...] que será sempre mais condicionada a ação do gestor do contrato que de alguma forma participou na indicação de determinado concorrente”

Fonte: Elaboração própria

Quadro n.º 16 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 5

N.º	Argumentos apresentados
E1	<ul style="list-style-type: none"> - “a unidade orgânica mais vocacionada para apoiar o gestor do contrato era a Repartição de Concursos e Contratos da Divisão de Aquisições” - “Aqui temos que fazer ênfase em apoiar [...] não deve ser esta repartição a fazer a gestão dos contratos” - “defendo que deve ser criada uma unidade orgânica para fazer a gestão de contratos, com técnicos capacitados para o efeito”
E2	<ul style="list-style-type: none"> - “são militares pertencentes a essas UU/OO/SS” - “destaco a DCSI, DIE, DRL/DR e DRL/DMT” - “a Guarda deve começar a pensar na criação de uma Divisão responsável pela temática da execução dos contratos, emanando circulares e ficheiros para auxiliar a conduta dos gestores de contrato”
E3	<ul style="list-style-type: none"> - “na GNR não existe” - “são apoiados pela SRLF ou deveriam ser” - “Em última instância deveria ser a DA/DRL” - “No caso da USHE são apoiados pela SRLF”
E4	- “não existe um serviço exclusivamente vocacionado para apoio aos Gestores, no entanto, a Direção de Recursos Logísticos (DRL), possui duas repartições (Repartição de Concursos e Contratos e a Repartição de Reabastecimento) que lidam diariamente com procedimentos aquisitivos e que prestam auxílio às SRLF”
E5	- “Tendo em consideração as competências atribuídas à Direção de Recursos Logísticos, considero que seja esta a Direção”
E6	<ul style="list-style-type: none"> - “Em função das competências legalmente atribuídas a DRL assume nesta matéria um papel de relevo” - “o objeto dos contratos e os assuntos a tratar, podem exigir a necessidade de intervenção de outras unidades orgânicas flexíveis da GNR [...] com responsabilidades ao nível financeiro, das infraestruturas, das comunicações”
E7	- “A Direção de Recursos Logísticos, por força das suas atribuições”
E8	- “a Direção de Recursos Logísticos (DRL) tem um Gabinete Jurídico especializado em contratação pública”
E9	<ul style="list-style-type: none"> - “Com especial incidência nesta matéria considero que não existe” - “Considero perfeitamente enquadrável nas competências da Divisão de Aquisições”
E10	- “Não. Não existe nenhum serviço específico para prestar esse apoio”
E11	- “Não”
E12	- “Não existe um serviço especializado, estando a DRL através dos seus quadros a apoiar as SRLF”

Fonte: Elaboração própria

Quadro n.º 17 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 6

N.º	Argumentos apresentados
E1	- “ter conhecimentos de contratação pública, mais especificamente Parte III do CCP, e todo o tecido legislativo relacionado com a execução de cada contrato em específico [...] conhecimentos de gestão e saber utilizar as ferramentas de gestão disponíveis” - “um gestor de contrato não necessita de ser especialista na área específica de cada contrato”
E2	- “A profissionalização dos recursos humanos afetos às compras públicas é um desiderato previsto no considerando nº 121 da Diretiva Clássica nº 2014/24/CE e na Resolução do Parlamento Europeu, de 4 de outubro de 2018” - “deve possuir conhecimentos no âmbito da contratação pública, mas é indispensável ter conhecimentos referentes ao objeto do contrato”
E3	- “não entendo que seja necessária alguma formação/qualificação especial” - “apenas tem de verificar se o fornecedor está a realizar o serviço conforme as especificações técnicas do procedimento”
E4	- “Elaboração das peças de procedimento de modo a estarem familiarizados com todas as cláusulas das peças” - “Funções de júri de procedimento pois como referi anteriormente é mais valia a integração do gestor como elemento do júri” - “Aplicação de penalidades” - “Gestão de contrato, visando os objetivos do interesse público”
E5	- “indispensável uma sólida formação na área do Direito Administrativo [...] e do Direito da Contratação Pública” - “ação de formação que teve lugar nas instalações do CARI [...] subordinada ao tema do Gestor do contrato”
E6	- “Ter qualificações ou experiência relacionada com o objeto do contrato” - “Possuir formação na área da contratação pública”
E7	- “ter conhecimentos técnicos relacionados com o objeto do contrato”
E8	- “deve ter os conhecimentos técnicos, ou seja, deve dominar bem o tipo/mecanismos do produto objeto de aquisição” - “ter algum conhecimento de Direito Administrativo e contratação pública”
E9	- “O global das qualificações dependerá do objeto do contrato de que se seja Gestor” - “Em termos genéricos [...] o Gestor do contrato disponha de sólidos conhecimentos no ramo do Direito Administrativo (em especial, no âmbito do Código do Procedimento Administrativo), assim como, sólidos conhecimentos de Contratação Pública, mormente sobre a Parte III do CCP” - “o Gestor do contrato disponha de conhecimento no setor de mercado no qual o contrato se insere” - “considero que o Gestor do contrato deve ser conhecer da “linguagem” em uso no setor do mercado onde este de insere”
E10	- “Deve conhecer tecnicamente, o objeto do contrato que está a ser executado e ser conhecedor das competências atribuídas ao Gestor do Contrato”
E11	- “Conhecimento do CCP e conhecimento do objeto do contrato”
E12	- “Formação em Direito, nomeadamente Contratação Pública”

Fonte: Elaboração própria

Quadro n.º 18 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 7

N.º	Argumentos apresentados
E1	- “enquanto não existir uma formação em gestão de contrato cujo programa se foque no conteúdo prático de um gestor de contrato [...] terá de ter formação em gestão de projetos porque é aquela que mais se assemelha às funções do gestor do contrato”
E2	- “o zelo e isenção”
E3	- “um gestor de contrato não necessita de uma característica profissional especial, apenas que seja entendido no tipo de serviço que está a gerir”
E4	- “Responsabilidade e Compromisso” - “Flexibilidade e Versatilidade” - “Boa Comunicação” - “Interesse em Encontrar Soluções” - “Força de Vontade e Determinação”
E5	- “deverá deter uma sólida formação na área de contratação pública, mas também deverá ter conhecimentos relacionados com o funcionamento da área do mercado na qual o contrato se insere”
E6	- “Além das competências (qualificações) já referidas, deve ser ponderado, metódico” - “Não deve ser conflituoso”
E7	- “deve ser rigoroso, empenhado, responsável e competente [...] Deve ainda possuir conhecimentos da área do direito administrativo”
E8	- “deverá ser detentor do ‘know-how’ específico sobre o objeto de adjudicação”
E9	- “Primariamente, que seja um profissional zeloso e preocupado em defender os interesses da entidade adjudicante” - “deverá ser um profissional com experiência profissional [...] que seja ponderado, porquanto um contrato não é mais do que um acordo de vontades sinalagmáticas”
E10	- “detenha conhecimentos técnicos adequados que lhe permitam acompanhar a execução do contrato” - “No caso da GNR para processos da área informática é nomeado um membro da Direção de Comunicações e Sistemas de Informação, viaturas é um membro da Divisão de Manutenção e Transportes, etc.”
E11	- “Profissional, íntegro, honesto, correto, perfeccionista”
E12	- “Responsabilidade, disponibilidade, rigor e isenção”

Fonte: Elaboração própria

Quadro n.º 19 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 8

N.º	Argumentos apresentados
E1	- “No caso da LPIEFSS, os gestores do contrato têm acesso ao manual de procedimentos que serve de guia para as tarefas básicas de um gestor de contrato”
E2	- “O gestor do contrato recebe toda a documentação referente ao processo aquisitivo, aquando a publicação do mesmo”
E3	- “as especificações técnicas do serviço ou bem que irá gerir”
E4	- “Atualmente não está a ser facultada documentação” - “todas as circulares da DRL”
E5	- “consiste na disponibilização das peças do procedimento (programa do procedimento/convite à apresentação de propostas e caderno de encargos), na disponibilização da proposta do adjudicatário e na disponibilização do contrato outorgado” - “é-lhe disponibilizado o apoio [...] através da Divisão de Aquisições”
E6	- “Falta dar esse passo de forma consistente” - “A criação de minutas, modelos de documentos, ferramentas informáticas”
E10	- “Não” - “Está previsto que seja elaborada uma Nota Circular onde seja abordado esta temática”
E11	- “Não”
E12	- “De uma forma geral não”

Fonte: Elaboração própria

Quadro n.º 20 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 9

N.º	Argumentos apresentados
E1	- “os únicos poderes que devem ser delegados no gestor do contrato são aqueles que respeitam às competências de fiscalização do modo de execução do contrato previstas no art.º 305º do CCP”
E2	- “fruto de a Guarda ser uma instituição militar hierarquizada, os poderes do gestor do contrato devem ser os previstos na lei, sem que lhe sejam delegados outros”
E3	- “não necessita de poderes delegados [...] uma vez que o Comandante quando assina a informação para a realização do procedimento, já o está a nomear para gerir o contrato”
E4	- “O gestor do contrato deverá ser o elo de ligação entre a empresa e o escalão decisor da Unidade, devendo [...] informar o Chefe da SRLF ou o Comandante através [...] relatório de como está a decorrer o procedimento” - “não será importante delegar mais poderes tendo em conta que a decisão deverá caber no Comandante”
E5	- “a delegação de outros poderes atribuídos ao contraente público deverá ser objeto de uma avaliação casuística” - “Haverá casos em que poderá fazer sentido a delegação do poder sancionatório (especialmente nos contratos de longa duração ou de execução continuada, de que constitui exemplo, o contrato de prestação do serviço de limpeza de instalações) e outros casos que a delegação de tal poder não fará sentido, como será o caso dos contratos de execução instantânea (e.g., contrato para o fornecimento de papel A4)”
E6	- “Os poderes relativos às medidas a tomar para corrigir as anomalias que possam surgir na execução do contrato”
E9	- “Todos aqueles que sejam legalmente possíveis de serem delegados, com exceção do poder previsto na alínea e) do artigo 302.º do CCP (poder para proceder à resolução unilateralmente do contrato).” - “tal poder deverá continuar na esfera do órgão competente para a decisão de contratar, de forma a olvidar eventuais desencontros de “opinião”.”
E10	- “não deve ter poderes delegados para além daqueles que o CCP permite, as suas funções devem ser de acompanhamento e não para obrigar qualquer cocontratante a cumprir”
E11	- “Realização de auditorias e inspeções, tanto ao local onde estiverem armazenados os bens, na GNR, como às instalações dos operadores económicos” - “exigir apresentação de documentação técnica ao operador económico relativo ao processo de produção do bem/serviço” - “ter mais autonomia no exercício de controlo”
E12	- “O poder de ser o interlocutor privilegiado com o adjudicatário, sendo de conhecimento obrigatório deste todas as comunicações realizadas de e para ele”

Fonte: Elaboração própria

Quadro n.º 21 – Principais argumentos apresentados em resposta à questão n.º 10

N.º	Argumentos apresentados
E1	- “nunca deverá ter competência para decidir sobre a aplicação de sanções contratuais”
E2	- “deve [...] centrar os seus esforços no acompanhamento da execução do contrato, e comunicar as divergências detetadas por si, para análise do órgão competente” - “permite uma análise extra ao detetado pelo gestor do contrato”
E3	- “não considero importante essa delegação” - “O Gestor do contrato [...] apenas tem de verificar a execução do contrato e aquando de alguma anomalia informar a SRLF” - “SRLF analisa a situação e propõe ao Comandante a aplicação das sanções contratuais caso existam”
E4	- “essa competência deverá manter-se no órgão competente para a decisão de contratar”
E5	- “Existirá casos em que fará sentido [...] outros haverá que não” - “considero que o poder para aplicar a resolução sancionatório do contrato nunca deverá ser delegado no Gestor do contrato” - “porquanto o mesmo poderá colidir com os fundamentos que tiveram na base para a tomada da decisão de contratar” - “considero que a competência terminar um contrato se mantenha na esfera da mesma entidade que deu início ao procedimento tendente à formação de tal contrato”
E6	- “Não considero importante atribuir [...] a competência para aplicar sanções contratuais” - “Este poder deve ser exercido pelo órgão competente para a decisão de contratar”
E7	- “considero que a aplicação das sanções deve estar a cargo do órgão competente para a decisão de contratar”
E9	- “considero que tal poder deverá ser delegado no Gestor do contrato, não só para “justificar” a sua existência, mas também para “fazer ver” ao co-contrante a “força” das orientações do Gestor do contrato” - “Cumulativamente [...] a resolução do incumprimento por culpa do co-contrante impõe celeridade, considero que quanto menos “burocratizado” for o processo melhor” - “quanto maior for a autonomia do Gestor do contrato, maior celeridade poderá existir na decisão sobre as medidas corretivas a implementar”
E10	- “Não, não deve aplicar qualquer sanção contratual, essa competência, tratando-se de um ato administrativo bastante relevante, é da competência exclusiva do órgão competente e assim deve continuar” - “O Gestor do contrato deve apenas relatar eventuais incumprimentos”
E11	- “Quando aplicamos penalidades é importante que haja pelo menos duas pessoas/órgãos a analisar e avaliar a situação de incumprimento, porque [...] os seus atos condicionados a alguma falta de sensibilidade ou imparcialidade” - “analisando ao contrário, também é bastante ingrato ou frustrante para um gestor de contrato que monitorize e controle um contrato e, com profissionalismo e na defesa dos interesses da GNR, sugere a aplicação de penalidades que depois não acontece” - “a segregação de funções [...] com base neste argumento, diria que a competência não deve ser exclusiva ao gestor do contrato”
E12	- “Considero que essa competência deverá ser exclusiva do órgão competente para a decisão de contratar” - “Tal circunstância impede que alguma motivação que eventualmente possa comprometer a isenção do gestor e que resulte da natural interação frequente do gestor com o adjudicatário possa ser relevante”

Fonte: Elaboração própria